



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

**DNA 5 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE RECURSOS
NATURALES**

DNA5-0003-2021

MINISTERIO DEL AMBIENTE

INFORME GENERAL

**Auditoría de Gestión al Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos
Sólidos PNGIDS a cargo del Ministerio del Ambiente y entidades relacionadas,
por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de
2019**

TIPO DE EXAMEN :

AG

PERIODO DESDE : 2014-01-01

HASTA : 2019-12-31

**MINISTERIO DEL AMBIENTE, PROGRAMA NACIONAL DE PARA GESTIÓN
INTEGRAL DE DESECHOS SÓLIDOS, PNGIDS**

AUDITORÍA DE GESTIÓN AL PROGRAMA NACIONAL PARA LA GESTIÓN
INTEGRAL DE DESECHOS SÓLIDOS, PNGIDS, DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y
ENTIDADES RELACIONADAS, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE
ENERO DE 2014 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019

DNA5 – DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE RECURSOS NATURALES

Quito-Ecuador

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AM	Acuerdo Ministerial
AI	Acuerdo Interministerial
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ARCSA	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria
BDE	Banco del Estado
BNF	Banco Nacional de Fomento
CGPA	Coordinadora General de Planificación Ambiental
COA	Código Orgánico Ambiental
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CUR	Comprobante Único de Registro
DISE	Dirección de Información, Seguimiento y Evaluación
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EMAC EP	Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca
EMGIRS EP	Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva
e-SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GIDEyP	Gestión Integrada de Desechos Especiales y Peligrosos
GIRS	Gestión Integral de Residuos Sólidos
GPR	Gobierno por Resultados
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
IVA	Impuesto al Valor Agregado
RTE INEN	Reglamento Técnico Ecuatoriano Servicio Ecuatoriano de Normalización
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MAAE	Ministerio del Ambiente y Agua
MAE	Ministerio del Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPRO	Ministerio de Productividad

MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
NCI	Norma de Control Interno
PAI	Plan Anual de Inversión
PET	Tereftalato de polietileno
PNGIDS	Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos
POA	Plan Operativo Anual
RAEE	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
REP	Responsabilidad Extendida del Productor
RMU	Remuneración Mensual Unificada
RO	Registro Oficial
R-PET	Reciclado de Tereftalato de polietileno
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIPeIP	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
STPE	Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador"
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental Nacional
TAME EP	Empresa Pública Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos
TDR's	Términos de Referencia
UARHs	Unidad de administración de recursos humanos
UPCS	Unidad de Producción y Consumo Sustentable
USD	Dólar estadounidense de los Estados Unidos de Norteamérica

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Carta de Presentación	1
CAPÍTULO I	
ENFOQUE DE LA AUDITORÍA	
Motivo de la auditoría	9
Objetivos de la auditoría	9
Alcance de la auditoría	9
Enfoque de la auditoría	12
Componentes auditados	12
Indicadores utilizados	12
CAPÍTULO II	
INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD	
Misión	14
Visión	14
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	14
Base Legal	16
Estructura Operativa	16
Objetivos del proyecto	18
Financiamiento	19
Funcionarios principales	19
CAPÍTULO III	
RESULTADOS GENERALES	
COMPONENTE AG: ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA	
El PNGIDS no actualizó el dictamen de prioridad desde el año 2017 hasta el 03 de diciembre de 2019	20
Presupuesto codificado y no ejecutado en todos los componentes del PNGIDS	28
El Gerente de Proyecto 3 no cumplió con el perfil establecido para el cargo	35
Personal con cargo al Grupo 71 "Gastos en Personal para Inversión" del proyecto PNGIDS laboró en otras unidades del MAE	39
El PNGIDS utilizó pasajes aéreos que generaron valores pendientes de pago e intereses a favor de TAME EP	48

CONTENIDO	PÁGINA
El PNGIDS, no contó con evaluación, identificación, plan de mitigación, valoración, y respuesta al riesgo	50
 CAPÍTULO IV	
RESULTADOS ESPECÍFICOS POR COMPONENTE	
 COMPONENTE AG: GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	
Herramientas que reemplazaron al Plan Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos sin metas e indicadores y no fueron promulgadas por el MAE	54
El PNGIDS no cumplió el Componente 1: Cerrar los pasivos ambientales e implementar los Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos	58
El PNGIDS cumplió parcialmente con el Componente 2: implementación de estudios para aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional	64
El PNGIDS no realizó la socialización de la normativa para la inclusión de un circuito cerrado en la cadena de valor del vidrio previo a su suscripción	73
El PNGIDS no realizó el control del cumplimiento de metas de reciclaje de los residuos de vidrio	75
Falta de coordinación interministerial para el seguimiento y control impidió determinar el porcentaje de cumplimiento de metas del Acuerdo Interministerial 17120	81
El componente 4: Gestión integral de desechos especiales no cuenta con indicador que permita verificar su cumplimiento	90
Fondos del Proyecto PNGIDS transferidos a BanEcuador sin justificación y restitución	97
 COMPONENTE AG: NORMATIVA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	
El Componente 5: Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo, no contiene meta e indicador que permitan verificar su cumplimiento	101
La falta de implementación del sistema informático impidió la toma de decisiones oportunas en territorio por los actores involucrados y los recursos asignados fueron utilizados en otras actividades	106



Ref. Informe aprobado... 2021-01-11

Quito D.M.

Señores

Ministro del Ambiente y Agua

Gerente del Proyecto "Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, PNGIDS"

Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales efectuó la auditoría de gestión al Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, PNGIDS, del Ministerio del Ambiente y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019.

La acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que la auditoría sea planificada y ejecutada para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contengan exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

El análisis se enfocó al cumplimiento de objetivos y/o componentes, indicadores de propósito del PNGIDS en términos de eficiencia y economía, a través de los siguientes componentes de la auditoría: 1.- Administración Estratégica, 2.- Gestión Integral de Residuos Sólidos, 3.- Normativa y Sistemas de Información. Los resultados por su importancia se detallan a continuación:

Componente de la Auditoría de Gestión 1: Administración Estratégica

Los componentes, metas e indicadores del proyecto "*Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos*", PNGIDS, durante el período 2018 hasta el 30 de julio de 2019, fueron modificados sin contar con la aprobación y actualización del dictamen de prioridad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, actual Secretaría Técnica de Planificación "*Planifica Ecuador*" STPE; además las herramientas de planificación y seguimiento como los Planes Operativos Anuales, POA, reportes del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, SIPIIP, y Gobierno por Resultados, GPR, no se alinearon entre sí; en el Plan Anual de Inversión, PAI, 2019 del MAE constó el proyecto PNGIDS, sin contar con la actualización del dictamen; y el proyecto no se alineó con los objetivos de la Planificación Nacional Toda Una Vida 2017-2021 y con la Planificación Estratégica Institucional, dificultando el control y seguimiento referente a la consecución de sus objetivos.

Los recursos asignados en el presupuesto anual no fueron administrados de manera eficiente, en los POA del proyecto no se incluyeron a todas las actividades y componentes del PNGIDS; ocasionando el desaprovechamiento de los recursos y que algunos componentes no cuenten con los mismos afectando su cumplimiento.

La Gerente de Proyecto 3, actuante en el período de gestión del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, no cumplió con los requisitos de instrucción formal y experiencia relacionada con la gestión integral de residuos sólidos y manejo de proyectos de inversión, establecidos en el artículo 4 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, emitido mediante Acuerdo Ministerial 56, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, afectando el desarrollo de las actividades del proyecto, en razón de que permitió y dispuso el traslado del personal contratado para el proyecto a otras unidades administrativas del MAE

Los Ministros del Ambiente y Subsecretario de Calidad Ambiental dispusieron y gestionaron que once servidores del PNGIDS, presten sus servicios en la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental, a pesar de que sus partidas pertenecían al grupo 71, Gastos de Inversión; adicionalmente, los Directores de Talento Humano y los Gerentes del PNGIDS, no controlaron ni supervisaron que quince servidores contratados para el PNGIDS, prestaron sus servicios en las Direcciones Nacional de Prevención de Contaminación Ambiental, Administrativa, de Comunicación Social, Direcciones Provinciales de Imbabura, Guayas, y en la Subsecretaría de Gestión

de los

Marina y Costera y no en el PNGIDS, a pesar de que sus remuneraciones mensuales unificadas fueron cargadas al grupo 71, gastos de Inversión; ocasionando la disminución del personal y afectación en el desarrollo de los componentes del proyecto.

El Gerente del PNGIDS, suscribió el contrato EQ-TC-202792 con TAME EP, sin la certificación presupuestaria, aval, ni justificación de la necesidad; lo que ocasionó que se generen valores pendientes por cancelar a TAME EP que suman 10 862,36 USD que incluye intereses.

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental y Gerente del PNGIDS, no gestionaron administrativa y técnicamente, el desarrollo y aplicación de procedimientos que garanticen el cumplimiento del proyecto y mitigación de riesgos en los procesos; ocasionando que, el PNGIDS no establezca oportunamente medidas para su prevención y mitigación, que contribuyan en el cumplimiento de sus objetivos, sin que existan instrumentos para gestionar el riesgo y la seguridad en el cumplimiento del proyecto.

Componente de la Auditoría de Gestión 2.- Gestión Integral de Residuos Sólidos

No se cumplió el indicador de propósito del objetivo general del proyecto que estableció que hasta el año 2017, entrará en vigencia el Plan Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, ya que las herramientas que iban a sustituir el Plan Nacional, como la Agenda Estratégica y el Plan de Acción para fomentar el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos en el Ecuador no contaron con metas e indicadores; y la normativa relacionado con la Aplicación de Responsabilidad Extendida del Productor, REP y Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, RAEE, no fue promulgada; incidiendo en el análisis y medición de los avances de los resultados esperados y en la evaluación de sus impactos en la prestación del servicio de gestión integral de desechos sólidos.

El componente 1 del proyecto PNGIDS, aprobado y priorizado pro la SENPLADES que señalaba que 112 municipios cuentan con estudios de pre-inversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos". indicador de propósito, y su indicador de que estableció que para el año 2017 se habrán implementado Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en 112 Municipios, en base al Plan Nacional, no se cumplieron ya que de 114 GADM

DE TRES

considerados en el indicador, 35% mantienen botaderos a cielo abierto, el 38% no implementaron los modelos de GIRS y el 46% implementaron los citados modelos, pero no en base al Plan Nacional, ocasionando que se mantengan pasivos ambientales y que no se definan estrategias conjuntas para el manejo de los residuos sólidos, constituyéndose con el tiempo en fuentes de contaminación, en detrimento de la salud pública.

El componente 2 del proyecto PNGIDS se cumplió parcialmente, el que se estableció contar con cuatro estudios técnicos de pre-factibilidad y factibilidad terminados para aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional; estableciendo en el indicador de propósito que hasta el 2017, se contará con los estudios aprobados, de al menos cuatro proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional y en el numeral 4.3.1 Anualización de las metas de los indicadores de propósito establecidos en los documentos de priorización de los años 2014 y 2015, que al 2017 se habrán implementado al menos cuatro proyectos de incidencia nacional, de los 4 estudios de aprovechamiento aprobados por el PNGIDS, tres no fueron implementados en los GADM de Quito, Cuenca y la Mancomunidad Mundo Verde.

La Ministra de Ambiente, el Alcalde de Cuenca y el Gerente de la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca EMAC EP, suscribieron el Convenio Específico de cooperación técnica el 13 de diciembre de 2013; así como también, la Gerente del PNGIDS y el Secretario de Ambiente del DMQ, firmaron el Convenio Específico de Cooperación Técnica el 24 de enero de 2014, con el objeto de elaborar estudios de pre-inversión para la implementación de plantas de separación de residuos a fin de contribuir al mejoramiento ambiental en los cantones de Cuenca y Quito, con una vigencia de dos años, como parte del cumplimiento de los convenios, el Coordinador General Administrativo Financiero del MAE y el Gerente General de Manufactura Cía. Ltda y el Consultor suscribieron los Contratos LCC-MAE-004-2014 y CDC-MAE-013-2014 de 14 y 24 de julio del 2014, para el desarrollo de los estudios para los GADM de Quito y Cuenca y fiscalización. La Gerente del PNGIDS no realizó la evaluación anual del Convenio Específico de Cooperación Técnica entre el Ministerio del Ambiente y Secretaria de Ambiente de DMQ; evaluación que hubiera permitido identificar los inconvenientes para implementar la planta separación en el GADM Quito, como la existencia de un estudio previo. El Gerente de EMAC EP rechazó el estudio de pre-factibilidad y factibilidad de la planta de separación de residuos sólidos para el GADM de Quito, contratado y aprobado por el PNGIDS, señalando que la construcción e instalación de la Planta de Separación de Residuos Sólidos Urbanos en la Estación de

J. WATRO

Transferencia Sur, se encuentra en la fase final por lo que el estudio no fue necesario y fue extemporáneo; sin embargo no advirtió la existencia de un estudio previo al desarrollo del citado estudio; ocasionando que los recursos asignados para la ejecución del estudio no fueron aprovechados, que no sean utilizados a favor de otro GADM y que no se implemente la planta de separación de residuos sólidos.

La Gerente de la EMAC EP, después de 211 días de haber suscrito el acta de entrega recepción de los estudios, solicitó al Gerente del PNGIDS con oficio de 25 de mayo de 2016, una prórroga de 30 días para la revisión de los TDR's de los diseños definitivos de la Fase 2; incumpliendo hasta el 13 de diciembre de 2015, fecha de finalización del convenio, el punto 6 del subnumeral 4.2.2 "EMAC EP", del Convenio Específico de Cooperación Técnica que estableció que una vez aprobado y recibido los estudios, si estos resultan favorables la EMAC EP manifestará su aprobación de continuar con la Fase 2 o podrá dar terminada su participación. Además, no informó al PNGIDS sobre los resultados de la validación del estudio de pre-factibilidad y factibilidad de la planta de separación, por su parte el Gerente del PNGIDS no respondió a la respuesta de la prórroga de 30 días para la revisión de los TDR's de los diseños definitivos de la Fase 2 solicitada por la Gerente de la EMAC EP, a fin de que ambas entidades apliquen acciones conjuntas tendientes a la implementación de la citada planta, evidenciándose falta de coordinación.

Las Gerentes del PNGIDS, no realizaron la socialización de la propuesta normativa para la implementación de una estrategia o política de reducción, reutilización y reciclaje del vidrio con los actores clave de la cadena de gestión que debía ser socializada previo a la emisión del Acuerdo Ministerial 079 de 19 de mayo de 2015, impidiendo contar con sus criterios, roles responsabilidades sinergias y metas acordes a la realidad de este sector productivo; ocasionando que, transcurran 576 días desde su la suscripción del AM 079 sin que se conozca el cumplimiento de las metas propuestas en la gestión integral del vidrio.

Los Gerentes del PNGIDS, no destinaron los recursos humanos necesarios para implementar y aprobar los mecanismos de control, monitoreo y medición dispuestos en los AM 079 y 121 respecto de la gestión de vidrio a nivel nacional; debido a que de 104 empresas 18 empresas cumplieron con la presentación del Registro Base con respecto al AM 079; y con relación al AM 121 el Registro de Fabricante de una sola empresa fue aprobado después de 316 días; además, ninguna empresa presentó al MAE los PGI para la respectiva aprobación; evidenciados falta de gestión, efectividad y celeridad en

los procesos de revisión, aprobación y seguimiento, ocasionando que no se cuente con una línea base y planes aprobados para el seguimiento y control de las metas para la gestión integral del vidrio a nivel nacional.

Los servidores del MAE-PNGIDS y del MIPRO y del MPCEIP, no coordinaron acciones propicias para la implementación del Acuerdo Interministerial 17120, ya que los formatos para registro de sujetos de control fueron emitidos después de 159 días, mientras que los formatos para la presentación de informes semestrales y anuales superaron los 300 días y que el 75% de empresas fabricantes no presentaron los informes de seguimiento; lo que ocasionó que se desconozca el cumplimiento de las metas en la incorporación del 25% de R-PET de origen ecuatoriano en la fabricación de preformas y botellas y la disminución del consumo de materia prima virgen PET, a fin de mejorar el rendimiento del plástico aumentando su vida útil.

Los Gerentes del PNGIDS, desde que la Gerente del PNGIDS el 30 de octubre de 2017 reasignó al Subsecretario de Calidad Ambiental el proyecto de memorando dirigido al Ministro del Ambiente para que considere la aprobación de las Normas Técnicas: Aplicación de principio de responsabilidad extendida del productor, REP, Gestión Integral de los aparatos eléctricos y electrónicos, RAEE, no realizaron el seguimiento para la aprobación de la citada normativa. Por su parte, los Subsecretarios de Calidad Ambiental, no se pronunciaron ni pusieron en consideración la normativa propuesta al Ministro del Ambiente para que apruebe las Normas Técnicas citadas; ocasionando que no existan procedimientos, mecanismos de control y seguimiento que permitan recuperar aparatos eléctricos y electrónicos enmarcado bajo el principio de responsabilidad extendida del productor, con el fin de que sean dispuestos de manera técnica.

Los Gerentes, no realizaron las gestiones encaminadas para actualizar la meta establecida en el Acuerdo Ministerial 191 *del Instructivo para la Gestión Integral de Celulares en Desuso*, ya que durante los años 2016 al 2018 se observó un decremento de la meta y por ende en el número de equipos celulares en desuso recuperados, para el año 2019 no se proporcionó información, evidenciándose que el porcentaje de recuperación considerado como meta no fue recalculado anualmente conforme lo establecido en el AM 191, situación que no permitió incrementar la recuperación de equipos celulares y que la disposición final de estos equipos no se haya realizado de manera técnica.

Además, no aplicaron acciones de supervisión para que los servidores del PNGIDS impulsen el seguimiento y control mediante la implementación del Instructivo para la gestión integral de pilas usadas emitido mediante Acuerdo Ministerial 022 de 29 de abril de 2013, debido a que al 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría, el número de importadores y/o fabricantes de pilas fue 923 y solo uno contó con Registro de Generador y Programa de Gestión Integral, PGI, aprobado en el año 2018; por lo que el 99,9% no obtuvo el Registro de Generador y ni presentó el PGI.

Los Gerentes del PNGIDS, los Subsecretarios de Calidad Ambiental y los Coordinadores General de Planificación que pasaron a ser Coordinadores de General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, dentro de sus competencias, no definieron y no advirtieron la falta de claridad el enunciado del indicador del componente 4, por lo que el cálculo se sujetó a varias interpretaciones e impidió determinar el cumplimiento del 50% de la gestión integral de desechos especiales.

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental y los Gerentes del PNGIDS, dentro de sus competencias, no controlaron ni acataron las disposiciones emitidas por la Coordinación General Jurídica del MAE, de terminar por mutuo acuerdo los convenios Marco de Cooperación Interinstitucional para que los Recicladores de Base puedan tener acceso a seguridad social a través del IESS y puedan abrir líneas de crédito a través del BNF, y el Convenio Específico para la transferencia de recursos económicos del MAE al BNF, por contener este último cláusulas que no se podían cumplir por falta de facultad legal, y por adolecer de vicios que no eran susceptibles de convalidación; y de solicitar al BNF el reembolso de los 300 000,00 USD trasferidos en cumplimiento al Convenio Específico.

Componente de la Auditoría de Gestión 3.- Normativa y Sistemas de Información

Los Gerentes del PNGIDS, los Subsecretarios de Calidad Ambiental y los Coordinadores General de Planificación que pasaron a ser Coordinadores de General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, dentro de sus competencias no definieron, no controlaron ni advirtieron que para el Componente 5 no se estableció meta y el indicador definido no permitió cuantificar y determinar el cumplimiento gradual del Componente en el corto, mediano y largo plazo: "*Al 2017 se cuente con la Ley Orgánica de Reciclaje y Gestión Integral de Residuos Sólidos, documentos jurídicos y Acuerdos Ministeriales*"; ocasionando que no sea posible verificar el cumplimiento de esta parte del componente.

8. SIETE

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental, los Coordinadores General de Planificación que pasaron a ser Coordinadores de General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica los Gerentes del PNGIDS, no controlaron, no coordinaron ni impulsaron acciones para desarrollar el “*Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos*”, aprobado y priorizado por la SENPLADES en el componente 6 del proyecto PNGIDS, utilizando recursos de este componente en gastos administrativos, personal y actividades operativas del PNGIDS diferentes al desarrollo o implementación de un sistema, sin evidenciarse las autorizaciones de las reformas y/o justificativos respectivos; ocasionando que no se cuente con un sistema informático que contenga parámetros técnicos a nivel provincial y cantonal como: producción per cápita, caracterización de residuos sólidos, porcentaje de recolección, el tipo de disposición final y localización, licencia ambiental, aprovechamiento de residuos, información actualizada, sostenida de la GIRS en territorio, completa y confiable en un repositorio para la toma de decisiones de los diferentes actores involucrados, basada en escenarios reales que estén disponibles oportunamente y que faciliten realizar el seguimiento y evaluación.



Dra. Mery Villarroel Ríos, Dpl.

Directora Nacional de Auditoría de Recursos Naturales

ll. 00110

CAPÍTULO I

ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

Motivo de la auditoría

La auditoría de gestión al Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, PNGIDS, del Ministerio del Ambiente y entidades relacionadas, se realizó con cargo al Plan Anual de Control del 2020 de la Dirección Nacional de Auditoría de Recursos Naturales DNA5 de la Contraloría General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 0008-DNA6-2020 de 11 de febrero de 2020.

Objetivos

Los objetivos de la acción de control son:

- Evaluar el grado de cumplimiento de objetivos, metas y políticas en términos de eficiencia y economía del Programa Nacional para la Gestión de Desechos Sólidos PNGIDS
- Verificar el diseño y la implementación de un Modelo Estandarizado de Gestión Integral de Residuos Sólidos en base a parámetros geográficos, poblacionales, generación y caracterización de los residuos sólidos.

Alcance de la auditoría

La auditoría analizó el cumplimiento de objetivos, indicadores de propósito, metas en términos de eficiencia y economía del PNGIDS; así como, el diseño y la implementación de un Modelo estandarizado de Gestión Integral de Residuos Sólidos en base a parámetros geográficos, poblacionales, generación y caracterización de los residuos sólidos; por el período comprendido entre el 01 de enero de 2014 y el 31 de diciembre 2019.

El análisis se enfocó al cumplimiento de objetivos y/o componentes, indicadores de propósito del PNGIDS en términos de eficiencia y economía, a través de los siguientes componentes de la auditoría: 1.- Administración Estratégica, 2.- Gestión Integral de Residuos Sólidos, GIRS, 3.- Normativa y Sistemas de Información. Los resultados por su importancia se detallan a continuación

Al NUEVE

En el componente de auditoría, relacionado con la GIRS, se analizó el cumplimiento del componente 1 del proyecto PNGIDS, a través de la identificación de la gestión integral por parte de 112 GADM; la aprobación e implementación de estudios a base del Plan Nacional GIRS, incluyendo el cierre de sus pasivos ambientales; el diseño de las diferentes fases del manejo de residuos; y la recuperación de materiales, a base a un modelo estandarizado.

Además, se evaluó el cumplimiento de los componentes 2 y 4 del proyecto PNGIDS, verificando la aprobación e implementación de 4 estudios técnicos de pre-factibilidad en los GADM de Quito, Cuenca, La Concordia y Mancomunidad Mundo Verde terminados para el aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional y la evaluación de la gestión de los desechos especiales aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador.

Se aplicaron encuestas a los GADM mediante la cooperación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, y de correos electrónicos, para evaluar el impacto respecto de la gestión del proyecto.

En el componente Normativa y Sistemas de Información de la auditoría, se comprobó el cumplimiento de los componentes 5 y 6 del proyecto PNGIDS, revisando el apoyo técnico y la gestión en la elaboración de la Normativa relacionada con el manejo de residuos y reciclaje y el desarrollo e implementación de un Sistema de Información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje dentro del Sistema de Información Ambiental Nacional, SUIA.

En el componente Administración Estratégica se analizaron los procesos de talento humano y financiero por tratarse de áreas que intervinieron en la consecución de los objetivos del proyecto, no se analizaron los procesos de contratación de consultoría y contratos.

El análisis no incluyó el seguimiento a las recomendaciones relacionadas con el proyecto de inversión, debido a que la Directora de Auditoría Interna del MAE con oficio MAE-DAI-2020-0022-O de 07 de mayo de 2020, indicó que en el informe DNAI-AI-0412-2018, aprobado el 18 de junio de 2018, se efectuó el seguimiento a las recomendaciones del informe DAPAYF-0010-2015 de 17 de marzo de 2015, concerniente a los procesos de contrataciones de consultorías realizadas por el PNGIDS, por el período comprendido entre el 01 de agosto de 2011 al 31 de julio de 2013.

JK DEZ

Además que, con orden de trabajo 0001-MAE-AI-2020 de 15 de enero de 2020, se encuentra ejecutando el examen especial al cumplimiento de recomendaciones constantes en informes de auditoría interna y externa, que incluye el informe DNAI-AI-0106-2018 de 15 de febrero de 2018, relacionado con la adquisición, registro, uso y control de bienes y servicios en el PNGIDS, por el período comprendido entre el 02 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016; señalando que no existen otros informes del proyecto citado.

El componente 3 del proyecto PNGIDS: "Punto Verde y Código de la Producción implementado" y parte del 4 relacionado a la "Gestión de desechos peligrosos", no fueron analizadas, en razón de que su competencia se trasladó a la Dirección Nacional de Control Ambiental y a la Unidad de Producción y Consumo Sustentable, UPCS de la Dirección Nacional de la Prevención de la Contaminación Ambiental del MAE, respectivamente, según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de 15 marzo de 2012.

Enfoque de la auditoría

La auditoría de gestión al proyecto "*Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos PNGIDS*" del Ministerio del Ambiente, tiene un enfoque Gerencial, Operativo y de Resultados, ya que evalúa la gestión realizada para conseguir los objetivos, metas e indicadores de propósito, establecidos en los instrumentos de planificación y seguimiento.

Componentes auditados

Los componentes y subcomponentes analizados durante la auditoría de gestión, son:

Componente 1: Administración Estratégica	Componente 2: Gestión Integral de Residuos Sólidos	Componente AG 3: Normativa y Sistemas de Información
Subcomponentes 1.1. Administración Estratégica (incluye los requisitos que deben cumplir los proyectos para su ejecución y asignación de recursos) 1.2. Financiero 1.3. Talento Humano	Subcomponentes: 2.1. Cierre de pasivos y mejoramiento de los modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en los GADM. 2.2. Aprovechamiento de Residuos sólidos PNGIDS - GADM 2.3. Reciclaje Inclusivo en la cadena de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2.4. Gestión de desechos especiales	Subcomponente: 3.1. Normativa 3.2. Sistemas de Información

11 ONCE

Indicadores utilizados

Los indicadores de propósito y metas fueron los aprobados y priorizados por la SENPLADES, mediante oficios SENPLADES-SGPBV-2014-0056-OF y SENPLADES-SGPBV-2015-0145-OF de 21 de enero de 2014 y 13 de febrero de 2015; y en el período 2018 hasta el 03 de diciembre de 2019, no se obtuvo la actualización de dictamen de prioridad de los componentes e indicadores manteniendo durante el período auditado los siguientes:

No.	Objetivo PNGIDS	Indicadores de Propósito (Meta)	Unidad de Medida	Cantidad
Objetivo General o Propósito	Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país.	Hasta el 2017 entrará en vigencia el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos sólidos.	% de Avance	100
1	Objetivo-Componente 1 112 municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos.	Para el año 2017 se habrán implementado Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en 112 Municipios, en base al Plan Nacional.	Número de GADM	112
2	Objetivo - Componente 2 4 estudios técnicos de Prefactibilidad y Factibilidad terminados para Aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.	Al 2017 se habrán implementado al menos 4 proyectos de incidencia nacional de aprovechamiento de residuos sólidos.	Número de Proyectos:	4
4	Objetivo - Componente 4 Gestión integral de desechos especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable	Hasta el 2017, se ha implementado un 50% la gestión Integral de desechos especiales	% de la Industria con GIDeYP	50
5	Objetivo - Componente 5 Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo.	Al 2017 se cuenta con La Ley Orgánica de reciclaje y gestión integral de residuos sólidos, documentos jurídicos y Acuerdos Ministeriales en ejecución y vigencia	% de Avance	100
6	Objetivo 6 – Componente 6 Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos	Al 2017 se cuenta con un sistema de Información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje implementado dentro de sistema de información ambiental nacional.	% de Avance	100

Fuente: Matrices de Marco Lógico 2014-2015 aprobadas mediante oficios SENPLADES-SGPBV-2014-0056-OF y SENPLADES-SGPBV-2015-0145-OF de 21 de enero de 2014 y 13 de febrero de 2015.

J. Dole

CAPÍTULO II

INFORMACIÓN DE LA ENTIDAD

Misión

La misión del Ministerio del Ambiente, MAE fue ejercer en forma eficaz y eficiente la rectoría de la gestión ambiental, garantizando una relación armónica entre los ejes económico, social y ambiental que asegure el manejo sostenible de los recursos naturales estratégicos.

Visión

La visión del MAE se orientó a lograr que el Ecuador use sustentablemente sus recursos naturales estratégicos para alcanzar el Buen Vivir.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas:

- Proyecto emblemático.
- Calidad Técnica de los profesionales.
- Proyecto priorizado por la Autoridad Nacional de Planificación.
- Disponibilidad de recursos propios.
- Cuenta con su propia estructura operativa.
- Existencias de estudios para el cierre de botaderos a nivel nacional y para la GIRS
- Existencias de estudios técnicos para proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.
- Existencia de Normativa y de proyectos de normativa para la gestión de residuos sólidos comunes y especiales.
- Asesoramiento y capacitación técnica a los GADM en temas relacionados con la GIRS.

Oportunidades:

- Apoyo del Gobierno a la ejecución del proyecto.
- Financiamiento nacional adicional y extranjera.
- Interés de actores internacionales en el proyecto.
- Coordinación intersectorial.
- Eliminar los pasivos ambientales mediante el cierre de botaderos a cielo abierto.

13 TRECE

- Mejorar la calidad vida de la población y del ambiente.
- Posibilidad de aportar en la regularización de los proyectos relacionados con la GIRS.

Debilidades:

- Falta de actualización de la priorización.
- Incumplimiento de Planificación.
- Falta de definición de funciones de las unidades ejecutares del MAE relacionadas con el proyecto.
- Falta de un Sistema Informático actualizado y sostenido de la gestión integral de residuos sólidos.
- Falta de administración de riesgos por cada componente u objetivo del proyecto.
- Movimientos de personal a otras unidades del MAE.
- Falta de competencia y experiencia de los Gerentes del Proyecto.
- Ausencia del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Falta de seguimiento a los GADM para el cierre técnico de los botaderos a cielo abierto.
- Falta de seguimiento para la implementación de los proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos de incidencia nacional.
- Falta de definición clara y cuantificable de los objetivos, metas e indicadores del proyecto.
- Falta de seguimiento y evaluación de los objetivos del proyecto.
- Falta de seguimiento y evaluación de los Convenios de Cooperación Interinstitucional.

Amenazas:

- Diferencias políticas de los GADM.
- Falta de recursos económicos de los GADM para implementar los modelos de gestión integral de residuos sólidos.
- Falta de compromiso de los diferentes sectores del país para alcanzar los objetivos planteados del proyecto.
- Falta de definición de responsabilidades entre los diferentes actores gubernamentales para alcanzar los objetivos relacionados con la gestión integral de residuos comunes y especiales.

Se cancela

- Falta de compromiso del sector privado para el cumplimiento de normativa de residuos especiales.
- Falta de un Sistema Informático, actualizado y sostenido de la gestión integral de residuos sólidos, para asegurar la toma de decisiones por parte actores vinculados.

Base Legal

El MAE, fue creado con Decreto Ejecutivo 195, publicado en Registro Oficial 40, de 04 de octubre de 1996, se fusionó con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, INEFAN, mediante Decreto Ejecutivo 505 de enero 22 de 1999, publicado en el Registro Oficial 118 de 28 del mismo mes y año.

La SENPLADES, actual STPE aprobó, calificó y priorizó el Proyecto “Programa Nacional Para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS)”, mediante oficio SENPLADES-SIP-dap-2010-430 de 12 de julio de 2010, fecha desde la que se realizaron las siguientes actualizaciones del dictamen de prioridad:

Oficios de prioridad o actualización emitidos por SENPLADES y STPE	Fecha de Oficio	Monto priorizado y/o aprobación USD	Plazo de prioridad y/o aprobación (años)
SENPLADES-SGPBV-2012-1340-OF	18-12-2012	50 480 889,90	2010-2017
SENPLADES-SGPBV-2013-1061-OF	04-09-2013	56 995 616,29	2010 – 2017
SENPLADES-SGPBV-2014-0056-OF	21-01-2014	5 884 056,00	Enero a Dic 2014
SENPLADES-SGPBV-2015-0145-OF	13-02-2015	20 260 886,80	Enero a Dic 2015
STPE-SIP-2019-1005-OF	03-12-2019	3 192 760,33	2019-2021

Elaborado por: Equipo de auditoría

Con Decreto Ejecutivo 645 de 02 de febrero de 2011, se transfirieron al MAE las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones en materia de residuos sólidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La Subsecretaría de Calidad Ambiental del MAE, según los documentos aprobados y priorizados por la SENPLADES durante los años 2014 y 2015, es la unidad operativa desconcentrada encargada de la ejecución y/o co-ejecución del proyecto.

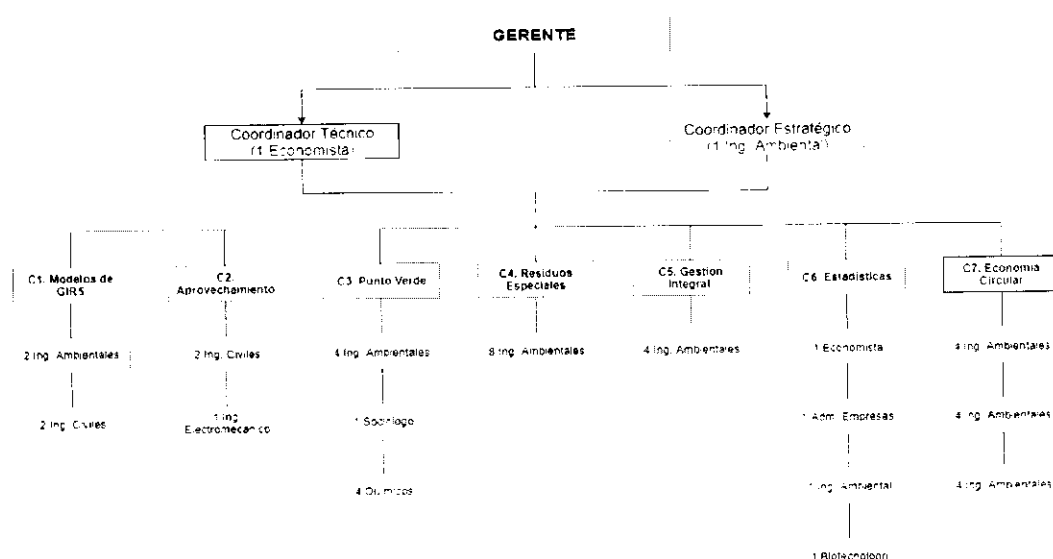
15 QUINCE

Estructura Operativa

De acuerdo a la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, emitido mediante Acuerdo 025 de 15 de marzo de 2012, el proyecto se articuló de la siguiente manera:

- Despacho Ministerial: para orientar y dirigir la ejecución de políticas, programas y proyectos ministeriales
- Coordinación General de Planificación que mediante Acuerdo Ministerial 049 de 20 de abril de 2018, se sustituyó por Coordinación de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, unidad responsable de la planificación, coordinación, seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos.
- Subsecretaría de Calidad Ambiental, unidad encargada del control y evaluación de la ejecución de los proyectos; de la supervisión y control de la utilización de los recursos asignados.

A continuación, se muestra el organigrama actual del PNGIDS:



Fuente: Documento priorizado el 13 de diciembre de 2019 mediante oficio STPE-SIP-2019-1005-OF.
Dr. DIEGUIS

Objetivos del proyecto

A continuación, se detallan el objetivo general y específicos del proyecto PNGIDS aprobados y priorizados por la Autoridad de Planificación Nacional desde la creación del proyecto el 12 de julio de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría:

Años	2010	2012	2013-2014-2015	2019 (03/12/2019)	
OBJETIVO GENERAL	Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos, desde su generación hasta la disposición final, en 120 municipios del país.	Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país. Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país.		Fortalecer la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos, en el ámbito público y privado, con enfoque de economía circular, ambiental e investigación	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS (Componentes del Proyecto)	1	Coordinar con las instituciones relacionadas a la gestión integral de residuos sólidos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales	Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos.	Los municipios cuentan con estudios técnicos aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales, como eje del modelo de gestión integral de residuos sólidos.	
	2	Asesorar a municipios para la creación de Unidades de Gestión ambiental y elaboración e implementación de ordenanzas para la gestión de residuos sólidos	Doscientos veinte y uno (221) municipios cuentan con equipamiento e insumos técnicos necesarios para potenciar la recuperación de materiales reciclables.	Cuatro (4) estudios técnicos de Prefactibilidad y Factibilidad terminados para Aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.	
	4	Capacitar y asesorar a municipios para la implementación de programas de educación ambiental, mediante el fomento a la educación ciudadana para el adecuado manejo de residuos sólidos, separación diferenciada en la fuente, aprovechamiento de residuos reciclables.	Implementar la gestión integral de desechos peligrosos y especiales, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable.	Gestión integral de desechos peligrosos y especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable	Implementar la gestión integral de desechos peligrosos y especiales, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable.
	5	Asesoría técnica a las municipalidades para apoyar el mejoramiento de la infraestructura existente en cuanto a recolección, clasificación, reciclaje y tratamiento y disposición final de los residuos sólidos. (ámbito técnico)	Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo.		Contar con procesos fortalecidos para la gestión integral de los desechos sólidos, en los municipios del país, a través de la implementación de un modelo de gestión integral de residuos
	6	Implementar herramientas de monitoreo y seguimiento de la gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional.	Desarrollo de campañas de concienciación, sensibilización e información en manejo adecuado de residuos y reciclaje.	Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos	Sistema de Información de residuos sólidos y reciclaje implementado

Fuente: Dictamen de prioridad 2010 y actualizaciones 2012, 2013, 2014, 2015 y 2019- cuadro elaborado por el equipo de auditoría.

J.P. DIECISIETE

Financiamiento

Durante el período auditado el presupuesto codificado del proyecto PNGIDS fue 12 883 416,70 USD y el ejecutado 11 215 391,48 USD, como se detalla:

Año	Componentes	Codificado (USD)	Devengado (USD)
2014	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	5 610 467,90	5 210 129,70
	C2. Cuatro (4) Estudios técnicos de prefactibilidad.		
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales.		
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje.		
	Subtotal año 2014		
2015	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	806 032,98	794 736,58
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales.	607 261,36	532 467,76
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje.	1 041 148,33	286 842,00
	C6. Sistema informático elaborado.	550 873,58	453 121,76
	Subtotal año 2015	3 005 316,25	2 067 168,10
2016	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	1 026 157,47	989 263,59
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales	76 129,20	76 129,20
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje	457 660,21	365 632,49
	C6. Sistema informático elaborado.	111 617,79	76 812,33
	Subtotal año 2016	1 671 564,67	1 507 837,61
2017	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	812 079,46	811 083,94
	C6. Sistema informático elaborado.	78 168,77	42 988,78
	Subtotal año 2017	890 248,23	854 072,72
2018	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados.	63 499,95	38 172,09
	C6. Sistema informático elaborado.	825 805,24	788 456,19
	Subtotal año 2018	889 305,19	826 628,28
2019	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados.	46 307,38	11 785,26
	C6. Sistema informático elaborado.	770 207,08	737 769,81
	Subtotal año 2019	816 514,46	749 555,07
Total		12 883 416,70	11 215 391,48

Fuente: Cédulas presupuestarias PNGIDS

Funcionarios principales

En el Anexo 1 se detalla la nómina de los principales servidores relacionados con la auditoría de gestión, en el período de análisis.

Al Director

CAPÍTULO III

RESULTADOS GENERALES

COMPONENTE AG: ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA

El PNGIDS no actualizó el dictamen de prioridad desde el año 2018 hasta el 03 de diciembre de 2019

El Ministerio del Ambiente para la creación y desarrollo del proyecto “Programa Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PNGIDS”, obtuvo el dictamen de prioridad emitido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, actual Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, mediante oficio SENPLADES-SIP-dap-2010-430 de 12 de julio de 2010, con cinco actualizaciones:

Oficios de prioridad o actualización emitidos por SENPLADES y STPE	Fecha de Oficio	Monto priorizado y/o aprobación (USD)	Plazo de prioridad y/o aprobación (años)
SENPLADES-SGPBV-2012-1340-OF	18-12-2012	50 480 889,90	2010-2017
SENPLADES-SGPBV-2013-1061-OF	04-09-2013	56 995 616,29	2010 – 2017
SENPLADES-SGPBV-2014-0056-OF	21-01-2014	5 884 056,00	Enero a Dic 2014
SENPLADES-SGPBV-2015-0145-OF	13-02-2015	20 260 886,80	Enero a Dic 2015
STPE-SIP-2019-1005-OF	03-12-2019	3 192 760,33	2019-2021

Elaborado por: Equipo de auditoría

La Subsecretaria de Inversión Pública de la SENPLADES con oficio de 10 de noviembre de 2017, informó al Ministro del Ambiente y al Coordinador General de Planificación que el proyecto PNGIDS requiere la actualización del dictamen de prioridad hasta el 2019; por lo que, la Gerente del proyecto con memorando de 22 de noviembre de 2017, remitió al Coordinador General de Planificación los documentos y anexos para la actualización, a fin de incluir la modificación de los componentes y actividades.

La Subsecretaria de Inversión Pública de la SENPLADES con oficio de 03 de febrero de 2018, informó al Ministro del Ambiente y al Coordinador General de Planificación que el proyecto debía actualizar su dictamen de prioridad; en respuesta, el Coordinador con oficio de 19 de abril de 2018, indicó que los documentos habilitantes se encontraban dentro del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, SIPeIP y solicitó la actualización del dictamen; no obstante, el Subsecretario de Inversión Pública con oficio de 29 de mayo de 2018, realizó observaciones que fueron subsanadas por la Gerente del PNGIDS con memorando de 04 de septiembre de 2018; posteriormente el Subsecretario de Inversión Pública con oficio de 31 de octubre de 2018, emitió otras observaciones; sin que se evidencien las gestiones posteriores por los servidores

J. DIECINUEVE

responsables del MAE-PNGIDS para concluir con el proceso de actualización del dictamen.

La Coordinadora General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica con oficio de 30 de julio de 2019, comunicó al Subsecretario de Inversión Pública que se registró la información habilitante en el SIPeIP y solicitó la actualización dictamen de prioridad; por lo que, el 03 de diciembre de 2019 la STPE, mediante oficio STPE-SIP-2019-1005-OF emitió la actualización e indicó que las acciones ejecutadas por el MAE-PNGIDS en el período 2016-2018 se realizaron sin contar dictamen y que son de responsabilidad del MAE.

Desde el 31 de octubre de 2018 hasta 30 de julio 2019, el Coordinador General de Planificación y los Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, así como los Gerentes del PNGIDS, no realizaron acciones necesarias para obtener la actualización del dictamen de prioridad del proyecto.

Los instrumentos de planificación y seguimiento POAs, SIPeIP y GPR no se encontraron alineados

En los años 2014 y 2015 se emitieron las actualizaciones del dictamen de prioridad, se aprobaron y priorizaron los siguientes componentes, metas e indicadores del proyecto PNGIDS para el período 2010-2017, como se indica:

Objetivo / Componente	Objetivo PNGIDS	Indicadores de Propósito	Meta Propósito
Objetivo General o Propósito	Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país.	Hasta el 2017 entrará en vigencia el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos sólidos.	1 u
1	112 municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos.	Para el año 2017 se habrán implementado Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en 112 Municipios, en base al Plan Nacional.	112 u
2	4 estudios técnicos de Prefactibilidad y Factibilidad terminados para Aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.	Al 2017 se habrán implementado al menos 4 proyectos de incidencia nacional de aprovechamiento de residuos sólidos.	4 u
4	Gestión integral de desechos especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable.	Hasta el 2017, se ha implementado un 50% la gestión Integral de desechos especiales	50%

J.P. VEINTE

Objetivo / Componente	Objetivo PNGIDS	Indicadores de Propósito	Meta Propósito
5	Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo.	Al 2017 se cuenta con La Ley Orgánica de reciclaje y gestión integral de residuos sólidos, documentos jurídicos y Acuerdos Ministeriales en ejecución y vigencia.	1 u
6	Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos.	Al 2017 se cuenta con un sistema de Información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje implementado dentro de sistema de información ambiental nacional.	1 u

Elaborado por: Equipo de auditoría

De los seis componentes aprobados por SENPLADES, no todos fueron incluidos en los Planes Operativos Anuales, POA, en los años 2014 al 2019; mientras que en los reportes de seguimiento SIPeIP algunos componentes e indicadores fueron modificados o reemplazados a partir del año 2016, sin estar aprobados y priorizados por la SENPLADES, actual STPE; y, en la herramienta de seguimiento Gobierno por Resultados, GPR, se mantuvieron todos los componentes aprobados y priorizados en los años 2014 y 2015, como se detalla a continuación:

Componentes aprobados y priorizados	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP
C1.-112 municipios cuentan con estudios técnicos aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales, como eje del modelo de gestión integral de residuos sólidos	SI	NO REPORTO	SI	NO REPORTO	SI	SI	SI	SI	SI	COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO	SI	COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO
C2.-4 Estudios técnicos de pre-factibilidad terminados para aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional	SI	NO REPORTO	SI	NO REPORTO		SI		SI		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO
C4 -Gestión integral de desechos peligrosos y especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable	SI	NO REPORTO	SI	NO REPORTO		SI		SI		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO
C5.-Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo	SI	NO REPORTO	SI	NO REPORTO		COMPONENTE MODIFICADO		COMPONENTE MODIFICADO		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO		COMPONENTE E INDICADOR MODIFICADO

11 VEINTIUNO

Componentes aprobados y priorizados	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP	POA	SIPeIP
C6.-Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación del reciclaje y gestión integral de residuos	SI	NO REPORTO	SI	NO REPORTO	SI	SI		SI	S	SI	SI	S

SI El componente se mantiene y no esta modificado
 NO. El componente no consta en los POAs
 Elaborado por: Equipo de auditoría

Evidenciando, que las herramientas de planificación y seguimiento no estuvieron articuladas, debido a que los componentes fueron modificados en algunas herramientas y no guardaron coherencia entre sí, ocasionando limitaciones en la consecución de los objetivos y control del proyecto PNGIDS. Al respecto la NCI 200-02, establece que la formulación del POA deberá coordinarse con los procesos y políticas establecidos por el Sistema Nacional de Planificación.

El artículo 106 del Reglamento al COPLAFIP publicado en el R.O. Suplemento 383 de 26 de noviembre de 2014, sustituido por el numeral 13 de la Disposición Reformatoria Única del Decreto Ejecutivo 58 publicado en el R.O. 36 de 14 de julio de 2017, con el cual se modificó el porcentaje del monto global inicial de la inversión de 70% a 15%, dispone:

“... Si el monto global inicial de la inversión se altera más allá de un 15% o cambian los objetivos y metas del programa o proyecto, o se incluyen componentes adicionales a los mismos, la entidad deberá actualizar la priorización de dichos programas y/o proyectos siguiendo el procedimiento establecido para el efecto por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (...).”

Al respecto, el Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica del MAAE en oficio MAAE-CGPGE-2020-0290-O de 01 de septiembre de 2020, señaló que el PNGIDS no concluyó el proceso de actualización durante los años 2017 y 2018, debido a que no se encasillaba en las causales señaladas en el artículo 106 del Reglamento citado conforme se reportó en las ayudas memorias y en los análisis de los montos comparativos de los respectivos años; sin embargo de lo manifestado, no se consideró que los componentes, metas e indicadores fueron modificados o reemplazados, por lo tanto debía actualizarse.

Dr. VENTIDOS

Además, la falta de actualización incidió que, en el Planes Anuales de Inversión, PAI del MAE 2019 conste el proyecto PNGIDS, sin contar con actualización del dictamen de prioridad.

Los artículos 57 y 60 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, publicado en el Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010, relacionados con los “Planes de Inversión” y la “Priorización de programas y proyectos de inversión”, establecen:

“... Art. 57.- Los planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados...- Art. 60.- Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo incluya en el plan anual de inversiones del presupuesto general del Estado, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, a la Programación Presupuestaria Cuatrienal y de conformidad con los requisitos y procedimientos que se establezcan en el reglamento de este código...Únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado. (...)”.

Además, en el inciso cuarto del artículo 118 del mismo Código Orgánico, se señala:

“... Durante la ejecución del Plan Anual de Inversiones del Presupuesto General del Estado, solo se podrán incorporar programas y/o proyectos de inversión que hayan sido priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (...)”.

La última actualización del dictamen de prioridad fue el 13 de febrero de 2015, que enmarcó al proyecto con en el objetivo 7 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; sin embargo, por la falta de la actualización del dictamen durante el período 2018 al 03 de diciembre de 2019, fecha en la que se obtuvo la actualización, el proyecto no se alineó a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021. Al respecto el artículo 34 del COPLAFIP dispone que las acciones, programas y proyectos públicos se sujeten al Plan Nacional de Desarrollo.

El Gerente del PNGIDS, en funciones del 31 de octubre de 2018 hasta 30 de julio 2019, no implementó las acciones necesarias para obtener la actualización del dictamen de prioridad a fin de contar con componentes, indicadores y metas aprobados y actualizados en función de la realidad del proyecto, y que las herramientas de planificación y seguimiento como POA's, reportes SIPeIP y GPR se encuentren articulados; inobservó el artículo 106 del Reglamento del COPLAFIP; la NCI 200-02; y,
VEINTITRES

el artículo 3, literal b) del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, que establece:

“... El Gerente de Proyectos tendrá como misión el planeamiento, ejecución, seguimiento y control de los proyectos institucionales específicos determinados por la máxima autoridad y tendrá entre sus principales atribuciones y responsabilidades las siguientes:...- b) Elaborar las metas y objetivos, así como los planes de implementación del proyecto, las etapas necesarias y el cronograma para su implementación; (...).”

Los Coordinadores Generales de Planificación posteriormente de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica del MAE, durante el período comprendido el 31 de octubre de 2018 hasta 30 de julio 2019, no coordinaron las acciones necesarias para obtener la actualización del dictamen de prioridad del proyecto PNGIDS, incluyeron el proyecto PNGIDS en el PAI del MAE sin contar con la actualización del dictamen de prioridad, y no lo alinearon con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; inobservaron los artículos 34, 57, 60 y 118 del COPLAFIP y 106 de su Reglamento; y, el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 de la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, emitido mediante Acuerdo 025 de 15 de marzo de 2012 y su reforma emitida con Acuerdo Ministerial 049 de 20 de abril de 2018, en la que se sustituyó la Coordinación General de Planificación por Coordinador de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, que establece:

“...n) Responsable de la planificación, coordinación, seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental (...).”

Los Ministros de Ambiente, al no direccionar la correcta ejecución del proyecto, a fin de obtener la actualización del dictamen de prioridad del proyecto y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Planificación Estratégica Institucional, inobservaron el artículo 34 del COPLAFIP, 106 de su Reglamento y la atribución y responsabilidad establecida en el literal c), del numeral 6.1 del artículo 7 de la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, que señala, orientar y dirigir la ejecución de políticas, programas y proyectos ministeriales.

Lo que evidenció que el MAE-PNGIDS durante el período 2018 hasta el 30 de julio de 2019, modificó los componentes, metas e indicadores y realizó actividades sin contar con la aprobación y actualización del dictamen de prioridad de la SENPLADES, actual STPE; además que los POA's, reportes SIPeIP y GPR no se encuentren articulados y no guarden relación entre sí; que en el PAI 2019 del MAE conste el proyecto PNGIDS,
VEINTICUATRO

sin contar con su actualización del dictamen; y que el proyecto no se alineó con los objetivos de la Planificación Nacional y la Planificación Estratégica Institucional, dificultando el control y seguimiento referente a la consecución de los objetivos del proyecto.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales el Coordinador General de Planificación cuyo cargo cambió a Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, en funciones del 25 de mayo de 2017 al 04 de febrero de 2019, en comunicación de 19 de noviembre de 2020, indicó que se hicieron gestiones para obtener la actualización ante la SENPLADES, que se mantuvieron reuniones técnicas con la autoridad nacional en las que se extendió el dictamen de prioridad y que el proyecto quedó actualizado en los módulos de planificación y seguimiento. Sin embargo, desde el 31 de octubre de 2018, fecha en que la citada entidad emitió las observaciones hasta el 30 de julio 2019 no se evidenciaron acciones para obtener la actualización y tampoco se remitió información que respalde la existencia de pronunciamientos emitidos a través del sistema de planificación nacional respecto a la actualización del dictamen sino hasta el 03 de diciembre de 2019, fecha en que la STPE emitió de manera oficial la actualización.

El Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, en funciones desde el 05 de febrero de 2019 al 30 de abril de 2019, en comunicación 05 de noviembre de 2020, indicó que los dictámenes de prioridad se los obtiene anualmente y que el año 2019 contó con dictamen de prioridad actualizado con carácter retroactivo emitido mediante oficio STPE-SIP-2019-1005-OF de fecha 03 de diciembre 2019; al respecto, el artículo 106 del Reglamento al COPLAFIP y la *"Guía para la Presentación de Programas y Proyectos de Inversión Pública"*, emitida con Acuerdo Interministerial SPND-MF-0058-2014, actualizada el 23 de diciembre de 2015 establecen que la actualización de prioridad para proyectos, se realiza de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 106, que son: alteración del monto global inicial de la inversión, cambió de objetivos y metas, o inclusión componentes adicionales, es decir los dictámenes no se les obtiene anualmente; además, en la actualización del dictamen de 03 de diciembre de 2019 se incluyó el componente *"C7 Potenciar la economía circular, ambiental e investigación en la GIRS"*, con actividades y asignación presupuestaria desde el 2020, por lo que el dictamen no fue de carácter retroactivo.

El. VEINTICINCO

Posterior a la conferencia final, la Gerente 3 del PNGIDS, en funciones del 27 de mayo de 2019 al 31 de diciembre de 2019, en comunicación de 10 de diciembre de 2020 manifestó que en su período recibió un proyecto en ejecución que no contaba con dictamen de prioridad, por lo que realizó gestiones a fin de obtener la actualización del dictamen de prioridad de 03 de diciembre de 2019, enmarcando al PNGIDS en tres ejes principales, propuesta aprobada por el Ministro del Ambiente y presentada a la SENPLADES, lo manifestado por la servidora ratifica lo comentado.

Conclusiones

El Ministro del Ambiente y Coordinador General de Planificación y Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica no direccionaron y coordinaron las acciones necesarias para obtener la actualización del dictamen de prioridad a fin de alinearlos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida y la Planificación Estratégica Institucional e incluyeron al proyecto en el PAI 2019 del MAE sin la correspondiente actualización de dictamen; por su parte el Gerente del PNGIDS modificó los componentes, metas e indicadores y realizaron actividades sin contar con la actualización del dictamen de prioridad y aprobación de la Autoridad Nacional de Planificación; además no alineó los POA's, reportes SIPeIP y GPR; ocasionando una limitación en el control, seguimiento y consecución de los objetivos del proyecto.

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua

1. Dispondrá al Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica verificar que los proyectos de inversión del Ministerio, cuenten con la actualización de los dictámenes de prioridad, para establecer los componentes, indicadores y recursos necesarios para la ejecución de los proyectos y verificar que se encuentran alineados con los planes nacionales de desarrollo.

Al Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica

2. Verificará que los Proyectos de inversión incluyan, en los Planes Operativos Anuales, en los reportes GPR y SIPeIP los mismos objetivos o componentes que fueron

SE VEINTISEIS

aprobados y priorizados por la entidad de planificación nacional, a fin de que guarden relación.

Presupuesto codificado y no ejecutado en todos los componentes del PNGIDS

La Coordinadora General Administrativa Financiera proporcionó las cédulas presupuestarias de ejecución de gastos del PNGIDS, durante el período de gestión, con la asignación y ejecución del presupuesto, como se detalla a continuación:

Ejecución presupuestaria del PNGIDS					
Año	Componente	Codificado (USD)	Devengado (USD)	No Ejecutado (USD)	% de Ejecución
2014	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	5 610 467,90	5 210 129,70	400 338,20	92,86%
	C2. Cuatro (4) Estudios técnicos de prefactibilidad.				
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales.				
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje.				
	Subtotal año 2014	5 610 467,90	5 210 129,70	400 338,20	92,86%
2015	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	806 032,98	794 736,58	11 296,40	98,60%
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales.	607 261,36	532 467,76	74 793,60	87,68%
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje.	1 041 148,33	286 842,00	754 306,33	27,55%
	C6. Sistema informático elaborado.	550 873,58	453 121,76	97 751,82	82,26%
	Subtotal año 2015	3 005 316,25	2 067 168,10	938 148,15	68,78%
2016	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	1 026 157,47	989 263,59	36 893,88	96,40%
	C4. Gestión Integral de Desechos Peligrosos y Especiales	76 129,20	76 129,20	0,00	100%
	C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje	457 660,21	365 632,49	92 027,72	79,89%
	C6. Sistema informático elaborado.	111 617,79	76 812,33	34 805,46	68,82%
	Subtotal año 2016	1 671 564,67	1 507 837,61	163 727,06	90,21%
2017	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios técnicos aprobados.	812 079,46	811 083,94	995,52	99,88%
	C6. Sistema informático elaborado.	78 168,77	42 988,78	35 179,99	54,99%
	Subtotal año 2017	890 248,23	854 072,72	36 175,51	95,94%
2018	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados.	63 499,95	38 172,09	25 327,86	60,11%
	C6. Sistema informático elaborado.	825 805,24	788 456,19	37 349,05	95,48%
	Subtotal año 2018	889 305,19	826 628,28	62 676,91	92,95%
2019	C1. Ciento doce (112) municipios cuentan con estudios de pre inversión aprobados.	46 307,38	11 785,26	34 522,12	25,45%
	C6. Sistema informático elaborado.	770 207,08	737 769,81	32 437,27	95,79%
	Subtotal año 2019	816 514,46	749 555,07	66 959,39	91,80%
Total		12 883 416,70	11 215 391,48	1 668 025,22	87,05%

Fuente: Cédulas presupuestarias PNGIDS

Del cuadro se desprende que, durante el período auditado, el presupuesto codificado ascendió a 12 883 416,70 USD y se ejecutó 11 215 391,48 USD, que equivale al 87,05%, observando que existe un valor de 1 668 025,22 USD como presupuesto no ejecutado, adicionalmente no se asignaron recursos financieros a todos los

componentes del programa; cabe señalar que, en el año 2015 el porcentaje de ejecución presupuestaria fue del 68,78%, dejando de utilizar 938 148,15 USD en los componentes C1, C4, C5 y C6 siendo el más representativo el “C5. Normativa en el manejo de residuos y reciclaje” por 754 306,33 USD de las partidas 730601 1701 701 y 730604 1701 001 de Consultoría-Asesoría e Investigación Especializada y Fiscalización e Inspecciones Técnicas, respectivamente.

El Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, proporcionó los POA del período 2014 al 2019, observando que en la programación anual no constan todos los componentes del PNGIDS para cada año con su respectivo presupuesto; inobservando los Principios Presupuestarios “Programación” y “Plurianualidad” previstos en el numeral 2.1.4 y el numeral 2.2.4.1 Vinculación planificación - presupuesto de las Normas Técnicas de Presupuesto, que establecen que los presupuestos se regirán bajo los principios de programación, equilibrio y estabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia entre otros y que los responsables institucionales de la planificación y de la programación presupuestaria establecerán los elementos comunes del plan operativo anual y los expresarán en las categorías programáticas que correspondan y verificarán que, en conjunto, se enmarquen en el techo presupuestario asignado para la elaboración de la proforma de la institución.

La Gerente de Proyecto 3 del PNGIDS, que se desempeñó del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017 con oficio 002-LMST-2020 de 10 de septiembre de 2020, manifestó:

“... Mi período de gestión inició el 13 de julio de 2016, durante el cual continuó el proceso de obtención de AVALES. Trámite que por su complejidad y el requerimiento de la firma de diferentes autoridades del nivel jerárquico superior tardaba extensos períodos de tiempo, lo cual retrasaba la ejecución presupuestaria del PNGIDS, e impidió en muchos casos obtención de la certificación presupuestaria para varias actividades referentes al normal desarrollo de las actividades del Programa.- La asignación presupuestaria no es de competencia de la Gerencia del proyecto, el Plan Anual de Inversión es revisado por la Dirección de Planificación e Inversión de planta central del Ministerio del Ambiente y de competencia del ente rector de las Finanzas Públicas.- Para el año 2016, en reunión del 21 de octubre de 2016 la Coordinadora General de Planificación Ambiental solicitó a cada proyecto realizar reformas presupuestarias de disminución de presupuesto, en el caso del PNGIDS la CGPA solicitó liberar USD 788.368,59 de la fuente 701 y USD 38.021,72 de la fuente 001.- En el caso del año 2017, a través de Memorando Nro. MAE-PNGIDS-2017-0058-M del 20 de enero de 2017, la Coordinadora General de Planificación Ambiental, envió el Plan Operativo anual 2017 ajustado para el PNGIDS en el cual se restringió el presupuesto tanto de la fuente 701 como 001, dando poca o ninguna opción de

asignar recursos financieros a todos los componentes del PNGIDS en los años 2016 y 2017 (...)”.

Al respecto, lo expuesto en el comentario se relaciona con la falta de gestión en la ejecución del presupuesto codificado para los años 2016, 2017, 2018 y 2019 mas no a demoras en las transferencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, sin proporcionar documentos de respaldo que demuestren los retrasos y que los mismos hayan impedido la ejecución presupuestaria.

Además, la Gerente de Proyecto 3, en funciones desde el 14 de febrero de 2017 al 09 de octubre de 2018, con oficio de 14 de septiembre de 2020, señaló:

“... La ejecución del presupuesto se lo realizó en base al Acuerdo Ejecutivo No. 135 “Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público”.- La asignación presupuestaria es mínima en el grupo 73, corresponde al 0.08% del presupuesto total en el 2017 y 0.06% en el año 2018, por lo que se priorizan los gastos administrativos necesarios para el funcionamiento básico del presupuesto, acompañado de que varias acciones tenían restricción de ejecución en cumplimiento con la Norma de Austeridad.- El presupuesto del proyecto se cierra anualmente y los saldos regresan a las arcas del estado, cabe añadir que el proyecto no es una Entidad Operativa Desconcentrada, por lo que las gestiones administrativas y financieras dependen de las Direcciones de Planta Central del Ministerio del Ambiente.- La asignación presupuestaria no es de competencia de la Gerencia del Programa Nacional para la Gestión de los Residuos Sólidos PNGIDS; sino del ente rector de las Finanzas Públicas y del Ministerio del Ambiente a través de la Dirección de Planificación e Inversión (...)”.

Lo señalado por la Gerente de Proyecto en el año 2017 y 2018, hace referencia a los recursos no ejecutados al 31 de diciembre de cada año, que regresan a la cuenta única, lo que evidencia que los recursos asignados al PNGIDS no fueron utilizaron antes de la clausura del presupuesto, inobservando los artículos 113 y 179 del COPLAFIP que establecen que:

“...Art. 113.- Fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo...Art. 179.- La máxima autoridad de cada entidad y organismo público y los funcionarios y servidores encargados del manejo presupuestario, serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, así como de observar estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en el presente código y las normas técnicas.”

Además, el numeral 2.4.1 de las Normas Técnicas de Presupuesto, que establecen que la ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad.

El Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, en su artículo 3, literales d) y e), establece:

“...El Gerente de Proyectos tendrá como misión el planeamiento, ejecución, seguimiento y control de los proyectos institucionales específicos determinados por la máxima autoridad y tendrá entre sus principales atribuciones y responsabilidades las siguientes:...- d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente.- e) Realizar un control del gasto destinado a la implementación del proyecto e informar a la máxima autoridad sobre cualquier ajuste que se deba realizar al presupuesto (...).”

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, emitido con Acuerdo 025 de 15 de marzo de 2012, en las atribuciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Calidad Ambiental, literales d) y h) del numeral 7.2. del artículo 7, se señala:

“...d) Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos y la gestión desconcentrada y descentralizada a nivel nacional...h) Supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados a los programas y proyectos de competencia de esta subsecretaría (...).”

El citado Estatuto establece en las atribuciones y responsabilidades del Coordinador General de Planificación posteriormente Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica mediante Acuerdo Ministerial 049 de 20 de abril de 2018, en los literales e) y n) del numeral 8.1.1. del artículo 7, lo siguiente:

“...e) Ser responsables por el seguimiento a los planes, programas y proyectos...n) Responsable de la planificación, coordinación, seguimiento, de todas las acciones realizadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental (...).”

Por lo que, los Gerentes del PNGIDS, no realizaron una administración eficiente de los recursos financieros asignados en el presupuesto anual y no programaron que todas las actividades y componentes del PNGIDS hayan sido incluidos en los POA's, inobservando los literales d) y e) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de

Gerentes de Proyectos; los Subsecretarios de Calidad Ambiental no supervisaron y controlaron la correcta utilización de los recursos asignados al proyecto, inobservaron los literales d) y h) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE; y, los Coordinadores Generales de Planificación y los Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica no coordinaron que las actividades y componentes del PNGIDS hayan sido incluidos en los POA's y no realizaron el seguimiento de todos los componentes del programa respecto de la asignación de recursos financieros para su ejecución, inobservando los literales e) y n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 del citado Estatuto Orgánico. Adicionalmente, los citados servidores incumplieron los artículos 113 y 179 del COPLAFIP, los numerales 2.1.4, 2.2.4.1 y 2.4.1 de las Normas Técnicas de Presupuesto, ocasionando el desaprovechamiento de los recursos en los componentes del proyecto que incide en el cumplimiento de sus metas.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales los Gerentes del PNGIDS, con períodos de gestión del 02 de enero de 2014 al 06 de abril de 2015 y de 26 de mayo al 30 de noviembre de 2015, mediante comunicaciones de 09 y 23 de noviembre de 2020, en similares términos, manifestaron, que en el año 2015 la SENPLADES asignó un presupuesto de 1 167 000,00 USD y que éstos fondos eran insuficientes para cubrir la planificación del año.

Al respecto, la cédula presupuestaria de ejecución de gastos refleja un presupuesto codificado de 3 005 316,25 USD; cantidad que difiere de lo indicado por las servidoras, además lo expuesto en el comentario se refiere al uso de los fondos sobre lo cual no se remite información que explique las situaciones que impidieron la utilización de los recursos, asignados y no aprovechados en las actividades del proyecto.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones del 20 de junio de 2016 al 24 de mayo de 2017, con oficio de 12 de noviembre de 2020, señaló que, a través de la Dirección de Planificación e Inversión en conjunto con la Coordinación Administrativa Financiera, se trabajó en el Plan Operativo Anual 2017 para la ejecución de los recursos asignados. Al respecto, lo manifestado por la servidora no justifica la falta de asignación de un presupuesto en el POA para todos los componentes, mismos que contaron con actividades y metas para ese año.

El Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, con período de gestión de 25 de mayo de 2017 al 04 de febrero de 2019, con comunicación de 19 de noviembre de 2020, remitió los informes de avance del proyecto y el seguimiento integral tanto presupuestario como físico de todos los componentes, en los cuales se confirma que la ejecución del presupuesto de los componente 1 y 6 no se cumplió en el 100% y que el grado de cumplimiento de las metas y objetivos de los componentes a los cuales no se destinaron recursos fue 0%, lo que confirma lo expuesto en el comentario.

La Coordinadora General de Planificación Ambiental, con comunicación de 27 de noviembre de 2020, respectivamente, señaló que todos los instrumentos de planificación se alinearon al Plan Estratégico Institucional del ex Ministerio del Ambiente para el periodo 2010-2014, lo que ratifica lo comentado, respecto de que los Planes Operativos Anuales POA's desde el año 2015 al 2019 no se encontraron alineados a una Planificación Estratégica vigente en el período bajo análisis, sin que se permita identificar las metas y objetivos del horizonte plurianual.

El Subsecretario de Calidad Ambiental, en funciones del 14 de diciembre de 2015 al 15 de junio de 2016, mediante comunicación de 20 de noviembre de 2020, señaló que el Coordinador General de Planificación es el responsable de la planificación, coordinación y seguimiento de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental y que existe duplicidad de atribuciones con la Subsecretaría de Calidad Ambiental; sin embargo, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE entre las atribuciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Calidad Ambiental, se encuentra la de supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados a los programas y proyectos considerando que la Subsecretaría de Calidad Ambiental se encontró a cargo del proyecto.

Posterior a la conferencia final, la Coordinadora General de Planificación Ambiental en funciones del 08 de agosto de 2014 al 19 de noviembre de 2015, con comunicación de 05 de diciembre de 2015, señaló que en el año 2015 los componentes del PNGIDS se encontraron alineados al Plan Nacional del Buen Vivir y al Plan Estratégico del MAE. Lo expuesto, demuestra que la articulación de los objetivos estratégicos y la programación operativa anual se realizaron en base a una Planificación Estratégica aprobada para el

AL TREINTA Y DOS

período 2010-2014, y que para el año 2015 al 2019 no se contó con un instrumento institucional actualizado y vigente durante el período de análisis de la auditoría.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 02 de enero de 2014 al 06 de abril de 2015, con comunicación de 07 de diciembre de 2020, remitió un detalle respecto a la programación de contratación de consultorías por un valor de 1 092 000,00 USD, sin embargo, de acuerdo a la partida 730601 1701 701 "*Consultoría, Asesoría e Investigación Especializada*" de la cédula presupuestaria del año 2015 muestra un valor asignado de 1 006 232,88 USD y devengado de 268 396,10 USD, es decir, se evidencia un valor no ejecutado de 737 836,78 USD, ratificando lo comentado.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020, indicó que la asignación de recursos en los componentes 1 y 6 fue planificado desde el año 2018, sin embargo, conforme la información relevada en las cédulas presupuestarias se evidenció la asignación y ejecución del presupuesto de los componentes 1 y 6 en los años 2017, 2018 y 2019. Además, la Ex Gerente de Proyecto 3 no proporcionó información de respaldo respecto a la alineación de los componentes del PNGIDS y los POA's a una Planificación Estratégica actualizada.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017, con oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020, mencionó que a pesar de las restricciones presupuestarias y la no asignación de recursos financieros a cada componente del PNGIDS, no disminuyó la posibilidad de alcanzar las metas y objetivos establecidos. Lo comentado por la Ex Gerente evidencia la falta de asignación de recursos a cada componente del programa para su ejecución en el año 2016 y su programación para el año 2017, afectando el desarrollo de las actividades por componente ante la falta de asignación de los recursos.

La Coordinadora General de Planificación en funciones del 27 de noviembre de 2015 al 15 de junio de 2016, con comunicación de 11 de diciembre de 2020, indicó que las actividades del proyecto estuvieron alineadas a todos los instrumentos de planificación y política pública, desde el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico Institucional del MAE y la Planificación Operativa. De lo señalado, se evidencia que la alineación de los componentes del PNGIDS se realizó en base a una Planificación Estratégica

de TREINTA Y TRES

Institucional desactualizada durante el período 2015 al 2019, incidiendo en el cumplimiento de los objetivos y metas del proyecto.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 20 de febrero de 2017 al 09 de octubre de 2018, con comunicación de 14 de diciembre de 2020, señaló que los porcentajes de ejecución del presupuesto en los años 2017 y 2018 fueron de 95,94% y 92,95%, respectivamente, sin embargo, no señaló las razones por las cuales no se asignaron recursos a todos los componentes del programa, así como también no constaron en los POA's con sus respectivas actividades.

Conclusión

Los Gerentes del PNGIDS, los Subsecretarios de Calidad Ambiental, los Coordinadores Generales de Planificación y los Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, no administraron, supervisaron, controlaron ni realizaron el seguimiento de todos los componentes del proyecto respecto a la asignación de recursos financieros; tampoco verificaron que las actividades y componentes del PNGIDS hayan sido incluidos en los POA's; ocasionando el desaprovechamiento de los recursos y que no todos los componentes disponga de asignación presupuestaria, afectando su cumplimiento.

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua

3. Disponer al Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica, verificar que los componentes de los proyectos consten en los POAs, a fin de elaborar la proforma presupuestaria ajustada a la realidad a base de los requerimientos de las diferentes unidades administrativas.

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

4. Dispondrá a los Gerentes de Proyectos de inversión, supervisar y controlar los programas y proyectos de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, a fin de contar con información real que permita la corrección oportuna y la toma de decisiones.

De TREINTA Y CUATRO

El Gerente de Proyecto 3 no cumplió con el perfil establecido para el cargo

En la página web de consultas de títulos registrados de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT, no consta el registro del título de tercer nivel o cuarto nivel de la Gerente de Proyecto 3, actuante en el período de gestión del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019.

El Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, emitido mediante Acuerdo Ministerial 56, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, en el tercer, cuarto y quinto incisos del artículo 4 y artículo 9, establecen:

“... Los gerentes de proyectos deberán acreditar, para desempeñar sus funciones, título de tercer o cuarto nivel, para lo cual presentarán el certificado extendido por el CONESUP.- De manera alternativa, los gerentes de proyectos, podrán justificar su capacidad e idoneidad, acreditando tener por lo menos 5 años de experiencia afín al proyecto a gerenciar, debidamente certificada.- La UARHs determinará los perfiles mínimos requeridos para los gerentes de proyectos, de acuerdo con los requerimientos y necesidades del proyecto a ejecutarse, para lo cual se tomará en consideración la instrucción formal, la experiencia y capacitación...9.- Se delega a la UARHs institucional la calificación de los contratos de servicios ocasionales de los gerentes de proyectos (...).”

Al respecto, el Coordinador General Administrativo Financiero del MAE, en funciones desde el 10 de enero de 2019 al 31 de mayo de 2019, en comunicación de 01 de octubre de 2020, señaló:

“... La Dirección de Administración del Talento Humano, emite el Informe Técnico Nro. DATH-0760 de 27 de mayo de 2019, el mismo que en su base legal menciona “(...) Mediante Oficio Nro. MDT-CGAJ-2018-0587-0 de fecha 22 de junio de 2018, la...Coordinadora General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo emitió respuesta a absolución de consulta realizada por el Ministerio Ambiente en el cual se menciona lo siguiente: “¿Se puede contratar como Gerente de Proyecto a un ciudadano que no posee título profesional de tercer nivel, pero que ostenta un historial de experiencia que supera los 5 años?”, a lo cual responden: “(...)Por tanto, si el aspirante a ocupar el puesto de gerente de proyecto ostenta un historial de 5 años de experiencia afín al proyecto a gerenciar, podrá ocupar el puesto de gerente de proyecto a ejecutarse, siempre que la experiencia adquirida se encuentre debidamente certificada con los justificativos correspondientes...- En base a lo expuesto, presento a Usted la justificación de dicha contratación y adjunto el Informe Técnico de respaldo (...).”

En el Informe Técnico DATH-0760 de 27 de mayo de 2019, suscrito por la Directora de Administración del Talento Humano del MAE, se incluyó un cuadro del cumplimiento del perfil de exigencias y competencias del aspirante al puesto; que incluye:

31. TREINTA Y CINCO

Cargo: Gerente de Proyecto 3		Observaciones
Grupo Ocupacional: Nivel Jerárquico Superior 5		
Experiencia	Duración	
Directora de Planificación e Inversión del Ministerio de Finanzas	1 año 1 mes	Afin al cargo
Directora de Delegaciones y Concesiones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas	4 meses	No afin al manejo de proyectos de inversión
Asesor 4 del Ministerio de Industrias y Productividad	1 año	No afin al manejo de proyectos de inversión
Directora de Planificación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	1 año 3 meses	Afin al cargo
Directora de Desarrollo Organizacional del Banco Central del Ecuador	10 meses	Talento Humano No afin al proyecto PNGIDS
Directora de Talento Humano del Ministerio de Relaciones Laborales	1 año 3 meses	Talento Humano No afin al proyecto PNGIDS

Elaborado por: Equipo de Auditoría

Sin embargo, el citado Informe Técnico consideró una interpretación del AM 56 y no su cumplimiento y la sumatoria de los años de experiencia afin al proyecto a gerenciar es de dos años cuatro meses; por lo que la Gerente de Proyecto 3, no cumplió con el nivel de instrucción formal y experiencia afin respecto a la administración, dirección y gestión de un proyecto de inversión cuyo objetivo es impulsar la gestión de los residuos sólidos.

La Directora de Administración de Talento Humano, con periodo de gestión del 07 de mayo al 26 de agosto de 2019, mediante comunicación de 04 de noviembre de 2020, indicó:

"... por parte de la Dirección y mi persona en representación de la misma se observaron todas y cada una de las directrices que motivaron la vinculación de la ciudadana..., como Gerente de Proyecto 3, la cual cumplía con el perfil requerido que dicho ameritaba; siendo así que de ninguna manera se incumplió con lo previsto respecto de la instrucción formal, por cuanto se apalancó la experiencia que poseía, abalizado por el Ministerio Laboral en el momento oportuno (...)"

Lo señalado, demuestra el incumplimiento del artículo 4 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos.

La NCI 407-03 respecto de la incorporación de personal, establece que las unidades de administración de talento humano seleccionarán al personal, tomando en cuenta los requisitos exigidos en el Manual de Clasificación de Puestos y considerando los impedimentos legales y éticos para su desempeño; además, el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Ministerio del Ambiente, aprobado con Resolución MRL-FI-2012-0321 de 21 de junio de 2012, en su numeral 7 de Actividades Esenciales y el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE de 15 de marzo de 2012, en similares términos establecen para el Coordinador General Administrativo Financiero:

XX TREINTA Y SEIS

“...h) Controlar y optimizar el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos institucionales.- j) Asesorar al Ministro y autoridades ministeriales en materia administrativa, financiera, de recursos humanos y tecnológico (...).”

Para el Director de Administración del Talento Humano, el citado Manual, en su numeral 7, señala:

“... Dirige y evalúa la gestión de la Dirección de Administración del Talento Humano, con el propósito de implementar acciones de desarrollo.- Asesora a los servidores y autoridades de la institución en la gestión del desarrollo institucional, talento humano y bienestar social (...).”

Y, en el mencionado Estatuto para el Director de Administración del Talento Humano, dispone:

“...a) Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y demás normas conexas dentro de su jurisdicción administrativa.- b) Garantizar talentos humanos desarrollados y comprometidos que aporten a la consecución de la misión institucional en un ambiente adecuado de labor (...).”

El Coordinador General Administrativo Financiero en funciones del 10 de enero al 31 de mayo de 2019 y la Directora de Administración del Talento Humano del 07 de mayo al 26 de agosto de 2019, no controlaron, verificaron y garantizaron que el aspirante al puesto cumpla con los requisitos de instrucción formal y experiencia establecidos; ocasionando que, se suscriba un contrato para el cargo de Gerente de Proyecto 3 del PNGIDS con una persona sin la experiencia y formación académica requerida; inobservando los numerales 7) del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del MAE; los literales h) y j) del numeral 8.2.1; a) y b) del numeral 8.2.1.3 del Estatuto Orgánico, respectivamente; y, la Norma de Control Interno 407-03 “Incorporación de personal”. Por su parte la Gerente de Proyecto 3 en funciones del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, a pesar de no cumplir con el perfil establecido aceptó el cargo, inobservando el artículo 4 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales el Coordinador General Administrativo Financiero con comunicación de 04 de noviembre de 2020, señaló que, los puestos de Directora de Administración de Delegaciones y Concesiones, Directora de Talento Humano, Directora de Desarrollo Organizacional y Asesora, tienen actividades afines a las establecidas para el cargo de Gerente de Proyecto; sin embargo,

LA TREINTAY SIETE

las atribuciones y responsabilidades de dichos cargos no se encuentran relacionados con la gestión integral de residuos sólidos y manejo de proyectos de inversión.

Posterior a la conferencia final, el Coordinador General Administrativo Financiero en funciones del 10 de enero al 31 de mayo de 2019, con comunicación de 09 de diciembre de 2020, señaló que las anomalías identificadas en los documentos señalados, no es competencia del Coordinador General Administrativo Financiero, sino de los servidores que emitieron los documento, omitiendo el análisis pertinente y que corresponde a la unidad de administración del talento humano. Al respecto, el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Ministerio del Ambiente, establece como actividades del Coordinador General Administrativo Financiero: Controlar y optimizar el manejo de los recursos humanos institucionales y establecer mecanismos internos de supervisión.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020, informó que a la fecha de su contratación acreditó la experiencia requerida. Además, incluyó los cargos de Asesora de Gerencia General BDE y Asesora a Empresas Privadas y Proyectos Estratégicos, sin adjuntar los certificados laborales que acrediten dicha experiencia, mismos que no constaron en el Informe Técnico DATH-0760 de 27 de mayo de 2019, suscrito por la Directora de Administración del Talento Humano del MAE.

Conclusión

El Coordinador General Administrativo Financiero y la Directora de Administración de Talento Humano, no controlaron, verificaron y garantizaron que el aspirante al puesto de Gerente de Proyecto 3 cumpla con los requisitos de instrucción formal y experiencia establecidos; ocasionando que, se suscriba un contrato para dicho cargo, con una persona sin formación académica y experiencia afín requerida; afectando el desarrollo de las actividades del proyecto, en razón de que permitió y dispuso el traslado del personal contratado para el proyecto a otras unidades administrativas del MAE.

41 TREINTA Y OCHO

Recomendaciones

Al Coordinador General Administrativo Financiero

5. Dispondrá al Director de Administración del Talento Humano, que previo a suscribir contratos ocasionales, se compruebe la experiencia obtenida del aspirante, a fin de cumplan con los requisitos.

Personal con cargo al Grupo 71 “Gastos en Personal para Inversión” del proyecto PNGIDS laboró en otras unidades del MAE.

Once servidores del PNGIDS fueron trasladados a otras direcciones del MAE por disposición de la máxima autoridad

El Ministro del Ambiente en funciones del 25 de mayo de 2017 al 23 de agosto de 2018, mediante Acuerdo Ministerial 085 de 13 de agosto de 2018, declaró en emergencia administrativa a la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental y dispuso a la Subsecretaría de Calidad Ambiental gestionar el traslado de los servidores públicos de todas las dependencias del MAE que cumplan con el perfil requerido, para que inicien sus funciones en la citada Dirección.

La Directora de Administración del Talento Humano, con memorando MAAE-DATH-2020-0958-M de 25 de agosto de 2020, señaló:

“... De conformidad con la base legal señalada informó que, dentro del Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, no procede realizar movimientos de personal como: Cambios Administrativos por ser un proyecto que pertenece al grupo de gastos de inversión.- Por necesidad institucional mediante Acuerdo Ministerial Nro. 85 del 13 de agosto de 2018 el Lcdo. Ministro del Ambiente, Encargado de esa fecha, declaró en emergencia administrativa a la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental y dispuso directamente mediante memorandos Nro. MAE-MAE-2018-0318-M de 25 de septiembre de 2018, Nro. MAE-MAE-2018-0369-M de 14 de diciembre de 2018 y en recorrido de memorando Nro. MAE-SCA-2019-0015-M de 07 de enero de 2019, que los servidores que se detallan a continuación presten su contingente en la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental a partir del 26 de septiembre del 2018, 14 de diciembre de 2018 y 25 de enero de 2019 respectivamente, cabe manifestar que al ser servidores de grupo de Gasto de Inversión la figura no se la contempla (sic) como cambio administrativo sin embargo de acuerdo a las disposiciones de la Máxima Autoridad hubo el movimiento de personal de los siguientes servidores...y con Acuerdo Ministerial Nro. 025 del 27 de marzo de 2019 el Sr. Ministro del Ambiente de esa fecha,

ff. TREINTA Y NUEVE

resolvió ampliar la declaratoria de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2019 (...)."

De lo manifestado por la servidora, se desprende que los Ministros del Ambiente y la Subsecretaria de Calidad Ambiental, dispusieron y gestionaron que 10 servidores del PNGIDS, presten sus servicios en la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental, a pesar de pertenecer al grupo de Gastos de Inversión, conforme el siguiente detalle:

Nº	Identificación	Cargo
1	17xxxxxx66	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1
2	02xxxxxx80	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1
3	11xxxxxx89	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales
4	17xxxxxx25	Especialista Licenciamiento Ambiental 1
5	17xxxxxx01	Especialista en Sustancias Químicas y Desechos Peligrosos 1
6	17xxxxxx37	Especialista en Calidad de Recursos Naturales 3
7	11xxxxxx41	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales
8	17xxxxxx60	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1
9	17xxxxxx55	Especialista en Sustancias Químicas y Desechos Peligrosos 1
10	17xxxxxx22	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1

Elaborado por: Equipo de Auditoría

Adicionalmente, con memorando MAE-SCA-2019-0042-M de 18 de enero de 2019, la Subsecretaria de Calidad Ambiental solicitó al Gerente de Proyecto 3, el apoyo de una servidora adicional del PNGIDS para laborar en la Dirección Nacional de Control Ambiental, debido a la carga laboral de esta Unidad.

En el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el grupo 71 corresponde a Gastos en Personal para Inversión; el PNGIDS es un proyecto de inversión, aprobado y priorizado por la SENPLADES actual STPE; por lo que, no procede realizar movimientos de personal al estar incluidos en el citado grupo de gasto a otras Direcciones del MAE.

Al respecto, los numerales 19 y 17 del literal B.2.1 Gastos en Personal del Anexo 1 del artículo 1 de los Acuerdos Ministeriales 126 y 142 del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, de 10 de noviembre de 2017 y 06 de noviembre de 2018, de cumplimiento obligatorio para las entidades del sector público, establecen:

J. WARETA

“... Las entidades que tengan personal bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales en actividades permanentes, no podrán ser objeto de cambio temporal a actividades no permanentes (proyectos de inversión) o viceversa, considerando que el financiamiento y naturaleza del gasto son distintos (...)”.

En el literal d) del artículo 3, del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, se señala:

“...d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente (...)”.

En las atribuciones y responsabilidades del numeral 6.1 del Despacho del Ministro del Ambiente, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE de 15 de marzo de 2012, señala:

“...b) Cumplir y hacer cumplir las leyes de la república y más disposiciones legales y reglamentarias del Ministerio del Ambiente.- c) Orientar y dirigir la ejecución de políticas, programas y proyectos ministeriales.- f) Autorizar el gasto público del Ministerio del Ambiente de conformidad con la ley y demás normas existentes para el efecto; k) Nombrar y remover al personal del Ministerio del Ambiente de acorde con las leyes y reglamentos vigentes (...)”.

Y, en el numeral 7.2 del artículo 7 para el Subsecretario de Calidad Ambiental, indica:

“...d) Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos y la gestión desconcentrada y descentralizada a nivel nacional...h) Supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados a los programas y proyectos de competencia de esta subsecretaría (...)”.

Los Ministros del Ambiente y Subsecretarios de Calidad Ambiental, al disponer los movimientos de once personas del PNGIDS a la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental, inobservaron los numerales 19) y 17) del literal B.2.1 Gastos en Personal del Anexo 1 del artículo 1 de los Acuerdos Ministeriales 126 y 142 del MEF, los literales b), c), f) y k) del numeral 6.1 del Despacho del Ministro; los literales d) y h) del numeral 7.2 de la Subsecretaría de Calidad Ambiental del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE en su orden.

Por su parte, los Gerentes del PNGIDS, al no emitir criterios respecto al movimiento del personal y su afectación al grupo de gasto 71, inobservaron el literal d) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos y los numerales 19) y 17) del literal B.2.1 Gastos en Personal del Anexo 1 del artículo 1 de los Acuerdos Ministeriales
Dr. WALTER...

126 y 142 del MEF; lo que ocasionó que, la disminución de 11 personas en el programa incida en el cumplimiento de los componentes del proyecto quienes, al 31 de diciembre de 2019 fecha de corte de la auditoría, se encuentren realizando funciones en otras Direcciones del MAE con recursos priorizados y presupuestados para el proyecto PNGIDS.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales el Coordinador General Administrativo Financiero y el Director de Administración del Talento Humano con comunicación y oficio de 04 y 10 de noviembre de 2020, respectivamente, señalaron que con memorando MAE-DATH-2019-0180-M de 22 de enero de 2019, el Director de Administración del Talento Humano, indicó a los Gerentes de los Proyectos, al Ministro y a la Viceministra del Ambiente que no es procedente el movimiento de personal de los programas y proyectos; sin embargo, a pesar de la recomendación dada, se realizó el movimiento del personal.

Posterior a la conferencia final, la Gerente de Proyecto 3 en funciones del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020, señaló que las autoridades resolvieron mantener el personal asignado con base a los requerimientos de emergencia por un aspecto de prioridades institucionales. Lo que ratifica el hecho de que el personal del PNGIDS al pertenecer al grupo de Gastos de Inversión realizó funciones en otras unidades con recursos asignados del programa.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 20 de febrero de 2017 al 09 de octubre de 2018, con comunicación de 14 de diciembre de 2020, señaló que un Acuerdo Ministerial es de cumplimiento obligatorio y que su actuación se sujeta al principio de jerarquía. Lo expuesto, demuestra el incumplimiento de las directrices emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas constantes en Acuerdos Ministeriales 126 y 142 de 10 de noviembre de 2017 y 06 de noviembre de 2018, respectivamente, al disponer el traslado de personal de inversión a otras unidades de la institución.

Quince servidores cargados al presupuesto del PNGIDS no laboraron en el proyecto

La Coordinadora General Administrativa Financiera y la Directora de Administración de Talento Humano, Encargada, proporcionaron la Nómina del PNGIDS y los registros de asistencia del personal durante el período auditado; según el siguiente detalle:

SE CUENTA 4005

Personal del PNGIDS que registró su asistencia en otras Unidades			
N°	Identificación	Cargo	Mes-Año
1	11xxxxxx81	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1	Registro Dirección Nacional de Prevención de Contaminación Ambiental Febrero, Marzo (2016)
2	17xxxxxx23	Técnico en Archivo	Registro en Dirección Administrativa Diciembre (2016) Enero a Noviembre (2017)
3	17xxxxxx83	Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1 Comunicador Social 1	Registro en Dirección de Comunicación Social Agosto, Septiembre, Octubre (2016)
4	07xxxxxx86	Especialista 1	Registro en Subsecretaría de Gestión Marina y Costera Octubre, Noviembre, Diciembre (2019)
Personal del PNGIDS que registró su asistencia en otra Dirección Provincial			
N°	Identificación	Cargo	Mes-Año
5	10xxxxxx96	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial de Imbabura Octubre, Noviembre, Diciembre (2019)
6	09xxxxxx82	Especialista 1	Registro en Dirección Provincial del Guayas Octubre, Noviembre, Diciembre (2019)
7	24xxxxxx06	Especialista 1	Registro en Dirección Provincial del Guayas Octubre, Noviembre, Diciembre (2019)
8	09xxxxxx89	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
9	12xxxxxx98	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
10	07xxxxxx03	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
11	09xxxxxx51	Guardabosques	Registro en Dirección Provincial del Guayas Diciembre (2019)
12	13xxxxxx62	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
13	09xxxxxx47	Especialista 3	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
14	13xxxxxx56	Técnico Forestal	Registro en Dirección Provincial del Guayas Noviembre, Diciembre (2019)
15	09xxxxxx50	Especialista en Sustancias Químicas y Desechos Peligrosos 3	Registro en Dirección Provincial del Guayas Octubre, Noviembre, Diciembre (2019)

Elaborado por: Equipo de auditoría

Del cuadro se evidencia que quince personas no registraron su asistencia en el PNGIDS, sino en otras unidades del MAE.

Al respecto, el Especialista en Calidad de los Recursos Naturales 1, en comunicación de 15 de octubre de 2020, indicó que prestó sus servicios en la Subsecretaría de Calidad Ambiental y que en los meses de febrero y marzo de 2016 fue Director Encargado de la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental y posteriormente titular, hecho que se confirma con los CUR de pago de nómina 758 y 1446 de los citados meses, ya que se observa que la RMU se cargó a la partida 710510 del proyecto.

Los Especialistas 1, Guardabosques, Especialista en Sustancias Químicas y Desechos Peligrosos 3 y los Técnicos Forestales, actuantes durante el período de análisis de la auditoría de gestión, en comunicaciones de: 17, 20, 22, 25, 26, 27 y 28 de octubre de 2020, en similares términos manifestaron:

“... Durante mi periodo de gestión mi jefa inmediata fue...Gerente del Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos PNGIDS, de quien recibí directamente las disposiciones verbales tanto para las actividades a realizar como

SA. WACENIA YTES

en el registro de asistencia, del cual indico que el registro se realice de manera manual y diariamente, para su posterior revisión y aprobación, y pago del salario... Por lo cual, la Gerente nos dispuso verbalmente que el registro de la asistencia sea manual y de manera diaria, lo cual posterior iba a ser remitido a ella, Gerente PNGIDS para su revisión y autorización, finalmente iba a ser remitido a la Dirección de Talento Humano para la revisión y pago del salario (...)".

El Técnico Forestal en comunicación de 31 de octubre de 2020, indicó que fue contratado para prestar sus servicios en el PNGIDS, y posteriormente trasladado a la Dirección Provincial del Ambiente de Imbabura.

De lo expuesto, se evidencia que el personal que fue contratado para el PNGIDS prestó sus servicios en otras Unidades y Direcciones Provinciales del MAE; sin embargo, sus remuneraciones mensuales unificadas fueron cargadas al grupo 71 de gastos en personal para Inversión.

La Directora de Administración del Talento Humano del MAE, con memorando de 01 de octubre de 2020, señaló que los Gerentes y Jefes inmediatos son responsables del control del personal y de su presencia física y que el PNGIDS, no cuenta con unidades desconcentradas de acuerdo a la estructura del Proyecto.

No obstante, de lo manifestado por la servidora el responsable de la unidad de Talento Humano de la institución conjuntamente con el Gerente PNGIDS como jefe inmediato, según la NCI 407-09 "Asistencia y permanencia del personal", debieron establecer procedimientos y mecanismos para controlar el personal.

El Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, en el literal d) del artículo 3, señala:

"...d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente (...)".

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, de 15 de marzo de 2012, en el artículo 7, numeral 8.2.1.3, en las atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Administración de Recursos Humanos, indica:

LA CUARENTA Y CUATRO

“...a) Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y demás normas conexas dentro de su jurisdicción administrativa.- c) Asesorar a los Directivos del Ministerio del Ambiente en aspectos relacionados con el sistema de Desarrollo Institucional, Administración de Recursos Humanos y Bienestar Social (...).”

El Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del MAE, aprobado por el Viceministro del Servicio Público del Ministerio de Relaciones Laborales, con Resolución MRL-FI-2012-0321 de 21 de junio de 2012, en el numeral 7) Actividades esenciales del puesto del Director de Administración del Talento Humano, señala:

“... Dirige y evalúa la gestión de la Dirección de Administración del Talento Humano, con el propósito de implementar acciones de desarrollo.- Asesora a los servidores y autoridades de la institución en la gestión del desarrollo institucional, talento humano y bienestar social.- Suscribe informes técnicos legales para movimientos de personal (...).”

Por lo expuesto, los Directores de Administración del Talento Humano y los Gerentes de Proyecto 3, no controlaron y supervisaron que el personal contratado para el PNGIDS, preste sus servicios en el proyecto y no en otras unidades del MAE; ocasionando que exista afectación presupuestaria al proyecto; inobservando, los numerales 19) y 17) del literal B.2.1 Gastos en Personal del Anexo 1 del artículo 1 de los Acuerdos Ministeriales 126 y 142 del MEF, el numeral 7) Actividades esenciales del puesto del Director de Administración del Talento Humano del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del MAE; los literales a), y c) del numeral 8.2.1.3 de la Dirección de Administración de Recursos Humanos del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE; el literal d) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos; y, la NCI Interno 407-09 "Asistencia y permanencia del personal".

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales los Directores de Administración del Talento Humano con oficio y comunicación de 31 de octubre y 24 de noviembre de 2020, respectivamente, adjuntaron la información proporcionada por el Director de Tecnologías de la Información y Comunicación y Asistente de Administración del Talento Humano del MAAE, relacionada con los reportes generados de marcaciones, asistencia y permisos de los servidores con cédula de ciudadanía 17XXXXXX23 y 17XXXXXX83, que demuestran que prestaron servicios en otras unidades del MAE.

Los dos Especialistas 1 con comunicaciones de 13 de noviembre de 2020, señalaron que los registros de asistencia manual fueron entregados a la Gerente del PNGIDS y que las actividades se realizaron a base de disposiciones verbales de la citada Gerente; al respecto lo manifestado confirma que prestaron sus servicios en otras unidades del MAE.

La Directora de Administración de Talento Humano con comunicación de 19 de noviembre de 2020, indicó que los registros de asistencia manuales de todo el personal ingresan a la Dirección de Administración del Talento Humano en copias y se archivan en los expedientes personales; sin embargo, no presentó información que respalde la presencia de los servidores en el PNGIDS, tomando en cuenta que el proyecto no tiene unidades desconcentradas.

Posterior a la conferencia final de resultados, la Gerente de Proyecto 3 en funciones del 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020, indicó que durante su período de gestión todo el personal técnico, sin excepción, estuvo registrado en la provincia de Pichincha, sin embargo, de lo manifestado por los Especialistas 1, Guardabosques, Especialista en Sustancias Químicas y Desechos Peligrosos 3 y los Técnicos Forestales, los registros de asistencia y actividades realizadas corresponde a la Dirección Provincial del Guayas, quienes señalaron que prestaron sus servicios en otras unidades del MAE por disposición verbal de la Gerente de Proyecto 3.

El Director de Administración del Talento Humano en funciones del 01 de diciembre de 2016 al 30 de abril de 2018, con oficio DAPA-030-2020 de 08 de diciembre de 2020, señaló que su respuesta se enmarcó estrictamente en la falta de registros de marcaciones en el biométrico del PNGIDS, y adujo no conocer las razones por las que el servidor con identificación 17xxxxxx23 prestaba sus servicios como Técnico de Archivo, confirmando lo comentado.

La Gerente de Proyecto 3 en funciones del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017, en su oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020, adjuntó el memorando MAE-DSC-2016-0505 de 19 de septiembre de 2016 suscrito por la Directora de Comunicación Social, en donde señala que los comunicadores de las Direcciones Provinciales y Proyectos están bajo la coordinación directa de la Dirección de Comunicación de planta

central. Lo expuesto, demuestra que el personal del PNGIDS cargado al grupo 71 de Gastos en Personal para Inversión, fue trasladado a otras unidades del MAE, afectando la ejecución del proyecto.

Conclusiones

Los Ministros del Ambiente y Subsecretarios de Calidad Ambiental dispusieron y ejecutaron movimientos de 11 servidores del proyecto PNGIDS a las Direcciones Nacionales de Prevención de la Contaminación Ambiental y de Control Ambiental, a pesar de los criterios emitidos por el Coordinador General Administrativo Financiero y el Director de Administración del Talento Humano, utilizando recursos priorizados y presupuestados para el proyecto en otras actividades.

Los Gerentes del PNGIDS permitieron que 26 servidores pertenecientes al grupo de gasto 71, se trasladen a otras unidades del MAE, mediante Acuerdos de Emergencia y disposiciones verbales, ocasionando la disminución del personal, afectando al desarrollo de los componentes del proyecto quienes, al 31 de diciembre de 2019 fecha de corte de la auditoría, no han retornado.

Los Directores de Administración del Talento Humano, realizaron acciones para que quince servidores cargados presupuestariamente al proyecto de inversión, presten sus servicios en otras unidades del MAE; ocasionando que, dicho personal registre y realice actividades diferentes a las priorizadas y presupuestadas en el proyecto, afectando en la ejecución de sus componentes.

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua

6. Dispondrá al Director de Administración del Talento Humano que conjuntamente con el Gerente del PNGIDS confirme el detalle de personal que se encuentra laborando en otras unidades del MAAE que pertenecen al grupo de gasto 71 del proyecto, a fin de que los servidores retornen para el cumplimiento de los objetivos.

[Firma manuscrita]

7. Disponer al Director de Administración del Talento Humano, que los servidores encargados del registro de asistencia, como mecanismo de control, realicen de forma periódica un reporte y/o informe del control de asistencia, a fin de comprobar la confiabilidad de la información generada respecto a la asistencia del personal y el registro en la unidad a la que pertenecen.

El PNGIDS utilizó pasajes aéreos que generaron valores pendientes de pago e intereses a favor de TAME EP

El Gerente del MAE-PNGIDS suscribió el Contrato de Adquisiciones de Pasajes Aéreos para Empresas e Instituciones del Sector Público No. EQ-TC-202792 con la empresa pública TAME EP el 13 de enero de 2016, por un valor de 5 967,02 USD más IVA; cabe señalar que, el citado Gerente, solicitó al Director Financiero la certificación presupuestaria para la compra de pasajes a funcionarios del programa con memorandos de 13 y 14 de enero de 2016, por 6 086,36 USD y 6 683,06 USD, en su orden; sin contar con la certificación presupuestaria previo a la suscripción.

El Director Financiero del MAE con memorando de 15 de febrero de 2016, puso en conocimiento del Gerente del PNGIDS el Acuerdo Ministerial 0009 de 18 de enero de 2016, emitido por el Ministerio de Finanzas, en el artículo 2 se señala que previo a contraer cualquier obligación o iniciar cualquier procedimiento de contratación que conlleven la transferencia de recursos, deberán solicitar a la máxima autoridad la autorización del registro de aval, adjuntando los términos de referencia o informe justificativo de inicio del proceso y el formulario de solicitud presupuestaria.

El Gerente de Finanzas de TAME EP el 09 de marzo de 2017, informó al Gerente de PNGIDS, que los valores adeudados de enero a junio de 2016, por la emisión de boletos aéreos que asciende a 9 907,15 USD y 955,21 USD de intereses que, que no han sido cancelados hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría.

El Gerente del PNGIDS incumplió el artículo 115 del COPLAFIP y el artículo 2 del Acuerdo Ministerial 0009 de 18 de enero de 2016, emitido por el Ministerio de Finanzas y la NCI 403-10 "Cumplimiento de obligaciones", al firmar un contrato sin la certificación presupuestaria; ocasionando que, se generen valores pendientes por cancelar a TAME

EP que suman 10 862,36 USD que incluye intereses de las facturas 001-020-10475;10477; 11605;11607; 11265 y 11856 comprometiendo recursos sin contar con el respaldo de su disponibilidad.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, el Gerente del PNGIDS que actuó del 01 de diciembre de 2015 al 15 de junio de 2016, con comunicación de 19 de noviembre de 2020 manifestó que en las recomendaciones del memorando MAE-SCA-2018-0783-M de 05 de noviembre de 2018, se señala que a base de los antecedentes expuestos se solicitó continuar con el trámite respectivo y suscribir el convenio de pago, por el servicio aéreo con TAME EP, así también indicó que desconoce por qué no han sido cancelados estos valores; al respecto, no presentó información que respalde la existencia de la certificación presupuestaria previa a contraer obligaciones con la empresa TAME EP, adicionalmente el memorando a que hace referencia es posterior a la finalización de su período de gestión.

Conclusión

El Gerente del PNGIDS suscribió el contrato EQ-TC-202792 con TAME EP, sin la certificación presupuestaria, aval, ni justificación de la necesidad; lo que ocasionó se generen valores pendientes por cancelar a TAME EP que suman 10 862,36 USD que incluyen intereses.

Recomendación

Al Ministro del Ambiente y Agua

8. Dispondrá al Coordinador General Administrativo Financiero y al Coordinador General Jurídico verificar conjuntamente con el Gerente del PNGIDS la legalidad de todos los valores pendientes de pago por servicios utilizados con cargo al proyecto a fin de saldar las cuentas pendientes, evitar el pago de intereses y multas.

AL CUARENTA Y NUEVE

El PNGIDS, no contó con evaluación, identificación, plan de mitigación, valoración, y respuesta al riesgo

El Especialista en Áreas Protegidas 1, servidor encargado de la planificación del programa, con oficio MAAE-PNGIDS-2020-0033-O de 11 de julio de 2020, proporcionó una lista general de riesgos PNGIDS, señalando:

“...La información que se dispone acerca de la periodicidad de riesgos son las que se reportan de forma anual en el sistema GPR del MAAE-PNGID la que se adjunta en la carpeta 20,21 y 22 (...).”

Sin embargo, no adjuntó el Plan de Mitigación de Riesgos o procedimientos de control, sin que se evidencie los objetivos y metas, asignación de responsabilidades para áreas específicas, identificación de conocimientos que orienten a mejorar los procesos, evaluación, valoración, identificación y respuesta a los riesgos a los que estuvo expuesto el programa, incluyendo indicadores, descripción de los procesos que permitan administrarlos y los componentes establecidos a partir de su creación.

Además, el Subsecretario de Calidad Ambiental, con oficio MAAE-SCA-2020-0944-O de 14 de septiembre 2020, en la parte pertinente señaló:

“... PNGIDS, es un área técnica no desconcentrada, que no tiene autonomía administrativa-financiera y de planificación como otros proyectos, por lo que la documentación y/o información sobre políticas para mejorar procesos, planificación, por lo que la identificación, monitoreo de cambios y/o respuesta a los riesgos, no son manejados de manera directa por el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS) (...).”

A pesar de lo manifestado, según las NCI 300 “Evaluación del Riesgo”; 300-01 “Identificación de riesgos”; 300-02 “Plan de mitigación de riesgos”; 300-03 “Valoración de los riesgos”; y, 300-04 “Respuesta al riesgo”, indica que todo el personal serán responsables de efectuar el proceso de administración de riesgos; Además, la Norma de Implementación y Operación de Gobiernos por Resultados, emitido mediante Acuerdo Ministerial 1002, R.O. 606 de 28 de diciembre de 2011, en sus artículos 25 y 26 de responsabilidades del Líder de Proyecto y Patrocinador Ejecutivo de proyecto se establecen: administrar los riesgos y ser la autoridad responsable de asegurar los recursos necesarios para ejecutar el proyecto respectivamente.

Dr. CUNWENTA

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental y el Gerente del PNGIDS, no gestionaron administrativa y técnicamente, el desarrollo y aplicación de procedimientos que garanticen el cumplimiento del programa y mitigación de riesgos en los procesos; ocasionando que, el PNGIDS no establezca oportunamente medidas para su prevención y mitigación, que contribuyan en el cumplimiento de sus objetivos, sin que existan instrumentos para gestionar el riesgo y la seguridad en el cumplimiento del proyecto; inobservando las citadas NCI y los artículos 25 y 26 respectivamente de la Norma de Implementación y Operación de GPR.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales el Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica actuante en el periodo 01 de febrero al 30 de abril de 2019, con comunicación de 05 de noviembre de 2020 señaló que de conformidad a la Norma de Implementación y Operación de GPR Acuerdo Ministerial 1002, en su parte pertinente establece que los responsables para la gestión y control de los proyectos GPR es el líder del proyecto y el patrocinador ejecutivo, y que dentro de sus responsabilidades se encuentra administrar los riesgos del proyecto, lo manifestado confirma lo comentado.

El Gerente del PNGIDS que actuó en el periodo comprendido entre el 01 de diciembre de 2015 al 15 de junio de 2016 con comunicación de 19 de noviembre de 2020, señaló que las metas, indicadores y riesgos se registraron en la herramienta GPR, información que fue validada por la dirección de seguimiento. Lo mencionado no modifica lo comentado, si bien es cierto, se observó que se realizó el registro de los riesgos en el sistema GPR, sin embargo, no se evidenció la realización de un plan de mitigación.

La Subsecretaria de Calidad Ambiental, en funciones del 23 de diciembre de 2013 al 10 de diciembre de 2015, con comunicación de 20 de noviembre de 2020, señaló que no recibió disposiciones de reportar riesgos por parte de las autoridades ministeriales, ni por parte del PNGIDS reportes de riesgos a ser evaluados, pues dichas acciones se gestionaban de forma directa entre la gerencia del proyecto y las unidades competentes en lo administrativo, financiero y estratégico. Sin embargo, la Norma de Implementación y Operación de GPR Acuerdo Ministerial 1002, en su parte pertinente señala que los responsables del GPR son el líder del proyecto y el patrocinador ejecutivo es decir el

JH. CUNWENTA Y UNO

Gerente y el Subsecretario de Calidad Ambiental respectivamente, por lo que no se modifica el comentario.

Lo que ocasionó que no se definan medidas para prevenir y mitigar los riesgos relacionados con la falta de personal por su movimiento a otras unidades del MAE, presupuesto no ejecutado, falta de asignación de presupuesto a los componentes, comprometiendo el desarrollo de los componentes y la seguridad del proyecto.

Conclusión

El Gerente del PNGIDS y los Subsecretarios de Calidad Ambiental, no implementaron los procesos relacionados con la identificación de riesgos, plan de mitigación, valoración y respuesta a los riesgos, ocasionando que no se definan medidas para prevenir y mitigar los riesgos relacionados con la falta de personal por su movimiento a otras unidades del MAE, presupuesto no ejecutado, falta de asignación de presupuesto a los componentes, comprometiendo el desarrollo de los componentes y continuidad del proyecto.

Recomendación

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

9. Dispondrá al Gerente del Proyecto PNGIDS elaborar el plan de mitigación, valoración y respuesta de los riesgos, con la finalidad de enfrentar a potenciales eventos que puedan afectar la ejecución del programa y tomar acciones para su atención.

JJ. CINCUENTA Y DOS

CAPÍTULO IV

RESULTADOS ESPECÍFICOS POR COMPONENTE

COMPONENTE AG: GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

A continuación, se detalla el objetivo general o propósito del proyecto y los cinco componentes que lo conforman, según las matrices de marco lógico aprobadas y priorizadas en los años 2014 – 2015 por la SENPLADES:

Objetivo / Componente	Descripción	Indicadores de Propósito	Meta Propósito	Estado
Objetivo General o Propósito	Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país.	Hasta el 2017 entrará en vigencia el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos sólidos.	1 u	NO SE CUMPLIÓ
1	112 municipios cuentan con estudios de preinversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos.	Para el año 2017 se habrán implementado Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en 112 Municipios, en base al Plan Nacional.	112 u	NO SE CUMPLIÓ
2	4 estudios técnicos de Prefactibilidad y Factibilidad terminados para Aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.	Al 2017 se contará con los estudios aprobados, de al menos 4 proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional.	4 u	PARCIALMENTE CUMPLIDO
4	Gestión integral de desechos especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable	Hasta el 2017, se ha implementado un 50% la gestión Integral de desechos especiales	50%	NO SE PUDO DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO
5	Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo.	Al 2017 se cuenta con La Ley Orgánica de reciclaje y gestión integral de residuos sólidos, documentos jurídicos y Acuerdos Ministeriales.	1 u	NO SE PUDO DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO
6	Sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos	Al 2017 se cuenta con un sistema de Información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje implementado dentro de Sistema de Información Ambiental Nacional.	1 u	NO SE CUMPLIÓ

*C3 Punto Verde, la competencia se encuentra a cargo de Unidad de Producción y Consumo Sustentable (UPCS) de la Dirección Nacional de la Prevención de la Contaminación Ambiental del MAE.
Elaborado por: Equipo de Auditoría

Del cuadro precedente se desprende que, el objetivo general o propósito del proyecto no se cumplió, un componente se cumplió parcialmente, dos no se cumplieron y los dos restantes, no fue posible determinar su cumplimiento por no contar con un indicador

pp. CINCUENTA Y TRES

cuantificable y estar sujetos a interpretaciones de resultados, como se describe a las observaciones para cada uno de ellos.

Herramientas que reemplazaron al Plan Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos sin metas e indicadores y no fueron promulgadas por el MAE

El objetivo general del Programa Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PNGIDS, señala:

“... Establecer procesos para la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos a través de los municipios a fin de potenciar el reciclaje en el país (...).”

El indicador definido para el cumplimiento del objetivo general, estableció que hasta el año 2017, entrará en vigencia el Plan Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos, Plan GIRS.

El Coordinador General Administrativo-Financiero, Encargado del MAE y el Apoderado de la Empresa Pública Francesa EGIS STRUCTURES & ENVIRONMENT, el 28 de noviembre de 2013, suscribieron el Contrato para el “*Servicio de Consultoría para la Elaboración del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*”, con una proyección a 20 años; sin embargo, el MAE con Resolución 571 de 28 de agosto de 2014, dio por terminado de manera anticipada y unilateral el contrato por incumplimientos.

Al respecto, la Gerente y la Directora Técnica del MAE-PNGIDS en el Informe Técnico 656-2014-MAE-PNGIDS-DT de 06 de octubre de 2014, manifestaron:

“... Ya que no fue posible finalizar el estudio con EGIS y se ha recuperado el anticipo que el MAE le entregó, vía ejecución de garantías; el MAE-PNGIDS requiere contratar nuevamente la elaboración del Plan Nacional para la GIRS, misma que se hará a través de tres contrataciones en 3 Fases... considerando la gran importancia del estudio del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos para el país (...).”

Por lo que, el MAE en el año 2015 suscribió tres contratos de consultoría:

1. Consultoría para elaborar la Agenda Estratégica 2015 – 2025 para la gestión integral de los residuos sólidos en el Ecuador, culminada el 22 de marzo de 2016; esta es una herramienta de planificación que establece líneas de acción estratégicas y programas que orientan la intervención del Ministerio del Ambiente en materia de

Dr. CINCUENTA Y CUATRO

gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional; y, que sirvió, entre otros, como insumo para establecer las políticas generales de la gestión integral de los residuos y desechos en el Código Orgánico de Ambiente y en su Reglamento.

2. Consultoría para desarrollar un modelo jurídico-institucional de responsabilidad extendida del productor y un modelo de gestión de manejo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos - RAEE en el Ecuador, concluida el 29 de abril de 2016; documento que proporcionó al PNGIDS los insumos para elaborar las propuestas de normas técnicas relacionadas con la Aplicación de Responsabilidad Extendida del Productor, REP, Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, RAEE y Gestión Integral de Desechos Plásticos de Uso Agrícola.
3. Consultoría para elaborar el Plan Nacional de Reciclaje y Valorización de Residuos Sólidos, terminada por Mutuo Acuerdo el 29 de julio de 2016, por limitaciones técnicas presentadas por la consultora, habiéndose entregado a satisfacción únicamente el producto I denominado "*Metodología para el desarrollo del Plan Nacional de Reciclaje y Valorización de Residuos Sólidos*". Al respecto, el MAE-PNGIDS elaboró en el año 2017 un Plan de Acción para fomentar el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos en el Ecuador, utilizando la información disponible del producto I y la capacidad operativa del PNGIDS, en el cual se emitieron directrices y lineamientos para impulsar el reciclaje y aprovechamiento a nivel nacional.

Revisados los 3 instrumentos de planificación en su conjunto se constató que éstos no cumplieron con los atributos de un Plan Nacional, ya que tanto la Agenda Estratégica como el Plan de Acción para fomentar el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, no contemplaron metas e indicadores que permitan medir el avance de los resultados previstos; asimismo, el proyecto de normas presentado por la Gerente al Subsecretario de Calidad Ambiental el 30 de octubre de 2017, producto de la "*Consultoría para desarrollar un modelo jurídico-institucional de responsabilidad extendida del productor y un modelo de gestión de manejo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEE en el Ecuador*", no fue atendido hasta el 19 de julio de 2019, fecha en la que se iniciaron las primeras acciones para concretar la formulación del Plan Nacional GIRS; además, los productos obtenidos no fueron promulgados oficialmente por parte del MAE; por lo que desde el 22 de marzo de 2016, fecha del acta de entrega recepción de la Agenda Estratégica, al 19 de julio de 2019, fecha en la que

Dr. CUNVENTA Y CUNTA

Conclusión

La Agenda Estratégica y el Plan de Acción para fomentar el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos en el Ecuador, herramientas que iban a suplir al Plan Nacional no contaron con metas e indicadores y no fueron promulgadas oficialmente por el MAE y el proyecto normativo relacionado con la Aplicación de Responsabilidad Extendida del Productor, REP y Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, RAEE, no fue aprobado; incidiendo en la implementación de estos instrumentos de planificación y en el análisis y medición de los avances de los resultados esperados y en la evaluación de sus impactos en la prestación del servicio de gestión integral de desechos sólidos, por lo que indicador del objetivo general del PNGIDS no se cumplió.

Recomendaciones

Al Ministro de Ambiente y Agua

10. Verificará que en el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos 2020-2030 que se encuentra en elaboración, se establezcan, entre otros, los objetivos, metas, indicadores, estrategias y las directrices para que los prestadores del servicio desarrollen y ejecuten sus programas y proyectos en materia de gestión integral de residuos sólidos.
11. Realizará las gestiones para que las normas técnicas, nacionales, específicas generadas en el marco de la ejecución del Plan Nacional GIRS cuente con su respectiva socialización y aprobación, a fin de que ejecutar los planes y proyectos relacionadas con la materia.

Hecho subsecuente

Por medio de la Mesa Ejecutiva de Residuos Sólidos que lidera la Vicepresidencia de la República y bajo la responsabilidad del Ministerio del Ambiente y Agua, a través del PNGIDS se encuentra en desarrollo con la participación de diversos actores el Plan Nacional, para lo cual la Subsecretaría de Calidad Ambiental de esa cartera de Estado remitió el oficio MAE-SCA-2020-0326-O de 21 de febrero de 2020, a la Subsecretaria General de Gobernanza y Gobernabilidad de la Vicepresidencia de la República con el informe técnico que contiene la propuesta de la estructura del Plan Nacional GIRS.

LA CINCUENTA Y SIETE

El PNGIDS no cumplió el Componente 1: Cerrar los pasivos ambientales e implementar los Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos

El componente 1 del Proyecto PNGIDS, aprobado y priorizado por la SENPLADES, señala que 112 municipios cuentan con estudios de pre-inversión aprobados que incluirán el cierre de sus pasivos ambientales, diseño de las diferentes fases del manejo de residuos y recuperación de materiales como eje del sistema integral de residuos sólidos, estableciendo en el indicador de propósito:

“... Para el año 2017 se habrán implementado Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos en 112 Municipios, en base al Plan Nacional. (...)”.

Respecto del cumplimiento del citado indicador el Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio MAAE-SCA-2020-0656-O de 02 de julio de 2020, remitió una matriz con 116 GADM que contaron con viabilidad técnica o aprobación emitida por la Subsecretaria de Calidad Ambiental, de los estudios y diseños definitivos para la GIRS, que incluyeron el cierre técnico de botadero y los modelos de gestión.

Al respecto, mediante una encuesta a 114 GADM, se recopiló información de la implementación de los estudios y diseños definitivos de GIRS, así como, para el cierre de botaderos, observando los siguientes resultados:

Cierre Técnico de botaderos:

De los 114 GADM, 98 contaron con estudios aprobados para cerrar técnicamente sus botaderos de residuos sólidos, como se indica en el cuadro:

Estado	Estudios para cerrar los botaderos	Porcentaje
Estudios Implementados	65	65%
No implementados	33	35%
Total	98	100%

Elaborado por: Equipo de auditoría

De los cuales, el 35% de los GADM que corresponde a 33 estudios no implementados, realizan la disposición final de los residuos sólidos en botaderos, en forma inadecuada, sin parámetros técnicos o mediante técnicas rudimentarias, constituyendo un pasivo ambiental; las causas para no implementar los estudios fueron:

El inventario y ocho

Causas de la no implementación



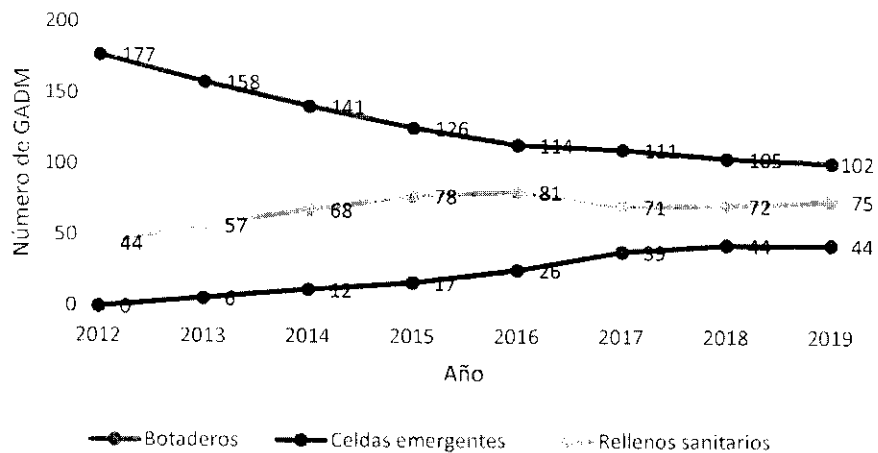
- Falta de recursos económicos y financieros
- Desconocimiento al pertenecer a una nueva administración
- El estudio contenía inconsistencias técnicas
- Diferencias políticas de las máximas autoridades.

Elaborado por: Equipo de auditoría

En los documentos priorizados por la SENPLADES de los años 2014 y 2015, se estableció que el PNGIDS al finalizar su gestión, por medio de los GADM, debía cerrar técnicamente todos los botaderos existentes y que los rellenos sanitarios existan como centros de disposición final de residuos sólidos no peligrosos.

Al respecto, el Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio de 02 de julio de 2020, proporcionó la base de datos estadística del tipo de disposición final de residuos sólidos realizada por los 221 GADM

Tipo de disposición final



Elaborado por: Equipo de auditoría

El cincuenta y nueve

Del cuadro precedente se desprende que, al 2019 el 46% lo que corresponde a 102 GADM realizaron la disposición final de sus residuos sólidos en botaderos, a dos años de que concluya el proyecto, la tendencia del indicador no disminuyó como en años anteriores sino que se mantuvo constante especialmente en los años en los cuales no se contó con la renovación de la priorización; y, de 114 GADM considerados en el indicador para el cumplimiento del componente, 33 GADM mantienen un botadero de conformidad con la encuesta, transcurriendo nueve años desde el 12 de julio de 2010 fecha de inicio del programa hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría sin que se cierren los botaderos o se remedie sus pasivos ambientales.

Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos

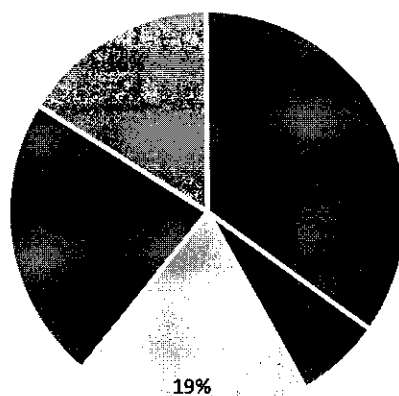
De los 114 GADM con estudios para GIRS, 43 no implementaron sus modelos de gestión aprobados, como se demuestra a continuación

Estudios Gestión Integral de Residuos Sólidos	GADM	Porcentaje
Estudios Implementados	53	46%
No implementados	43	38%
Parcialmente implementados	18	16%
Total	114	100%

Elaborado por: Equipo de auditoría

Las causas de la no implementación se indican en el siguiente gráfico.

Causas de la no implementación



- Falta de recursos económicos y financieros
- Los estudios presentaron inconsistencias técnicas
- Oposición de la comunidad
- Diferencias políticas
- Desconocimiento de las razones por ser nueva administración

Elaborado por: Equipo de auditoría

Dr. Sesenta

Lo que demuestra que de 114 GADM, 43 no implementaron los modelos de gestión integral de residuos sólidos y 53 implementaron los modelos de GIRS; pero no en base al Plan Nacional GIRS, como lo estableció el indicador del componente 1.

Por lo manifestado, los Gerentes del PNGIDS, inobservaron el literal f) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos que señala monitorear y dar seguimiento continuo a través de indicadores de gestión el desarrollo del proyecto mediante el cumplimiento de los objetivos planteados e informar a la máxima autoridad los resultados obtenidos; los Subsecretarios de Calidad Ambiental, el literal d) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, que establece entre las atribuciones y responsabilidades controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos; y, los Coordinadores Generales de Planificación y Coordinadores de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 del citado Estatuto y reforma emitida mediante Acuerdo 049 de 20 de abril de 2018; que señala que son responsables de la coordinación, seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental; además, inobservaron las NCI 100-01 "Control Interno", al no adoptar las medidas correctivas pertinentes para cumplir con el indicador consecuentemente con el componente 1 del proyecto.

La falta de cierre de botaderos en los GADM, ocasionó que se mantengan pasivos ambientales que constituyen una fuente de contaminación ambiental, en detrimento de la salud pública; y, la falta de implementación de los modelos de gestión integral de residuos sólidos en base a un Plan Nacional, no permitió definir las mejores estrategias para el manejo de los de residuos sólidos.

En respuesta a la comunicación de provisionales la Coordinadora General de Planificación, en funciones del 27 de noviembre de 2015 al 15 de junio de 2016, informó que se realizaron gestiones relacionadas con el asesoramiento y seguimiento al Proyecto PNGIDS y se definieron acciones preventivas y correctivas con la finalidad de impulsar la gestión del proyecto; además que el Gerente General era el responsable de la gestión, contratación, ejecución o erogación de recursos para el cumplimiento de metas del proyecto PNGIDS. Al respecto, a pesar del seguimiento realizado, hasta el 30 de julio de 2019, fecha en que se solicitó la actualización del dictamen de prioridad, no se cumplió con el indicador del componente 1 y según el Estatuto del MAE la Coordinación General de Planificación era responsable de la coordinación y seguimiento

61. SESENTA Y UNO

de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos conjuntamente con los Gerentes.

El Coordinador General de Planificación que paso a ser Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, en funciones del 25 de mayo de 2017 al 04 de febrero de 2019 en comunicación de 19 de noviembre de 2020 señaló que se realizó un seguimiento integral tanto presupuestario como físico de todos los componentes del proyecto, seguimiento que consta en los informes de avance del Proyecto Emblemático PNGIDS. Al respecto en los informes de seguimiento, establecen la cantidad estudios aprobados, sin considerar que el indicador se refería a la implementación de los referidos estudios, por lo que a pesar de contar con 114 estudios aprobados el 38% de los mismos no fueron implementados por los GADM.

Posterior a la conferencia final de resultados, la Gerente de Proyecto 3, en funciones del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017, en oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020, manifestó que la falta de implementación de los estudios y diseños definitivos GIRS por parte de los GADM responde a factores ajenos al PNGIDS y que es competencia de los GADM dicha implementación, por lo que el MAE, no estaba en posición de ejercer presión sobre los municipios respecto a la gestión integral de desechos sólidos, pero sí hacer seguimiento y que durante su gestión se realizaron visitas técnicas, asesoramiento técnico, emisión de viabilidades técnica de gestión integral, seguimiento a cierre técnico de botaderos y celda emergente; sin embargo, a pesar de todas las gestiones realizadas, de los 112 GADM, 33 GADM no cerraron sus pasivos ambientales, 43 no implementaron los modelos de gestión integral de residuos sólidos incumpliendo el indicador de propósito y el componente 1 que fue aprobado y priorizado por la SENPLADES, el mismo que no fue analizado a fin de tomar acciones ante el incumplimiento del indicador.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones del 27 de noviembre de 2015 al 15 de junio de 2016, en comunicación de 11 de diciembre de 2015 manifestó que la Coordinación General de Planificación realizó de manera permanente y oportuna el seguimiento de los hitos y las metas del proyecto mediante los reportes GPR en los que se observó que los indicadores y metas se cumplieron respecto a las aprobaciones de cierres técnicos de los botaderos y GIRS. Además, que se coordinaron acciones con el Banco el Estado y con los GADM para que puedan contar con el financiamiento,
del sesenta y dos

información que también se puede constatar en el reporte GPR; al respecto en los reportes GPR y en la respuesta de la servidora no existe información que respalde acciones de coordinación con entidades financieras a fin de que los GADM puedan implementar los estudios, ya que, para cumplir con el indicador y componente 1 del proyecto PNGIDS era necesario que los GADM cierren sus botaderos a cielo abierto e implementen los modelos de gestión.

La Gerente de Proyecto 3, en funciones del 14 de febrero de 2017 al 09 de agosto de 2018, en comunicación de 14 de diciembre de 2018, manifestó que el PNGIDS y el MAE emitieron las políticas y lineamientos para la gestión integral de residuos sólidos, teniendo la competencia de implementación y ejecución los GADM; sin embargo, el MAE estableció en el componente 1 que 112 GADM cuenten con estudios de pre-inversión aprobados, incluyendo el cierre de sus pasivos ambientales y en su indicador que se implementen Modelos de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en base al Plan Nacional, indicador y componente aprobado por la SENPLADES, que no llegó a cumplirse.

Conclusión

Los Gerentes del PNGIDS, los Subsecretarios de Calidad Ambiental y los Coordinadores Generales de Planificación posteriormente Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, no monitorearon, controlaron, ni evaluaron el cumplimiento del indicador de propósito del componente 1 del proyecto PNGIDS, evidenciando que de 114 GADM considerados en el indicador, 35% mantienen botaderos a cielo abierto, el 38% no implementó los modelos de GIRS y el 46% implemento los citados modelos, pero no en base al Plan Nacional, ocasionando que se mantengan pasivos ambientales y que no se definan estrategias conjuntas para el manejo de los residuos sólidos, constituyéndose con el tiempo en fuentes de contaminación, en detrimento de la salud pública.

Recomendación

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

12. Dispondrá al Gerente del PNGIDS y al Director de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No Peligrosos que con el personal a cargo previo a la emisión de la viabilidad técnica de los estudios para cierre técnico de botadero,
DL. SESENTA Y TRES

celdas emergentes y diseños definitivos para la GIRS, coordine con los GADM para identificar las principales limitaciones que puedan incidir en la implementación de los estudios, a fin de establecer las acciones para lograr el cierre de los botaderos a cielo abierto y la implementación de la GIRS.

El PNGIDS cumplió parcialmente con el Componente 2: implementación de estudios para aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional

Falta de seguimiento y control para el cumplimiento del componente 2

El componente 2 del Proyecto PNGIDS aprobado y priorizado por la SENPLADES, señaló contar con cuatro estudios técnicos de pre-factibilidad y factibilidad terminados para aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional; estableciendo en el indicador de propósito que hasta el 2017, se contará con los estudios aprobados, de al menos cuatro proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos con incidencia nacional. El Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio de 02 de julio de 2020, remitió cuatro estudios de aprovechamiento de residuos sólidos aprobados de los GADM de Quito, Cuenca, La Concordia y la Mancomunidad Mundo Verde, considerados de incidencia nacional cumpliendo con el indicador del componente 2.

El numeral 4.3.1. Anualización de las metas de los indicadores de propósito establecidos en los documentos de priorización de los años 2014 y 2015, estableció que al 2017 se habrán implementado al menos cuatro proyectos de incidencia nacional.

Al respecto, la Gerente General de la EMGIRS del GADM de Quito con oficio de 18 de septiembre de 2020, informó que el estudio de pre-factibilidad y factibilidad contratado, aprobado y entregado por el PNGIDS el 05 de noviembre de 2015; fue devuelto, por ser extemporáneo y como consecuencia no fue implementado.

La Gerente General de la EMAC EC del GADM de Cuenca, con oficio 0572-EMAC-EP-GGE-2020 de 24 de agosto de 2020, indicó que su GADM no paso a la segunda fase de diseños definitivos e implementación, debido a que no se llegó a un acuerdo con el PNGIDS respecto a los TDR's; además que, se validó los resultados del estudio con una de tesis de investigación, en la que se obtuvo resultados de rendimiento y porcentaje de materiales recuperables que difieren a los del estudio, como consecuencia éste tampoco se implementó.

El. SESENTA Y CUATRO

El Director de Gestión Ambiental y Gestión de Riesgo del GADM de La Concordia con oficio de 15 de septiembre del 2020, indicó que el proyecto se encuentra en fase operativa y que se realizará mantenimiento de la maquinaria, estimando que en octubre de 2020, se inicien las actividades; cabe señalar que, el PNGIS únicamente emitió la viabilidad técnica del estudio de prefactibilidad y factibilidad.

El Presidente de la Mancomunidad Mundo Verde con oficio de 13 de agosto del 2020, indicó que hasta el 31 de diciembre de 2019, no se inició la construcción de la Central de Residuos Sólidos, ni las tres estaciones de transferencia, debido a que las distancias entre ellas superan los 100 km, lo cual sería ineficiente y no económico; además, que cuentan con celdas emergentes próximas a terminar su vida útil, evidenciando que no se implementó el aprovechamiento de los residuos sólidos en forma técnica.

Los Gerentes del PNGIDS no gestionaron los recursos y las acciones para que el indicador del componente 2 se cumpla en su totalidad, a fin de que los estudios sean implementados, por lo que inobservaron la NCI 100-01 y lo dispuesto en la letra f) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, emitido mediante Acuerdo 056 de 15 de abril de 2010, que señala:

"...f) Monitorear y dar seguimiento continuo a través de indicadores de gestión el desarrollo del proyecto mediante el cumplimiento de los objetivos planteados e informar a la máxima autoridad los resultados obtenidos (...)".

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental, ya que no controlaron, evaluaron ni adoptaron medidas correctivas para que el indicador del componente 2 se cumpla en su totalidad, inobservando la NCI 100-01 y lo dispuesto en el literal d) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, que señala controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos.

Los Coordinadores Generales de Planificación y los Coordinadores de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, no coordinaron ni adoptaron las medidas correctivas para el que el indicador del componente 2 se cumplan en su totalidad; inobservaron la NCI 100-01 y el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 de la Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, de 15 de marzo de 2012 y su reforma de 20 de abril de 2018, al ser los responsables de la planificación,

JL. SESENTA Y CINCO

coordinación y seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental.

Asimismo, los servidores citados en párrafos anteriores inobservaron las NCI 100-01 al no aplicar un control integral para la implementación de los estudios con incidencia nacional.

La falta de implementación de los estudios ya sea por su falta de oportunidad en la entrega o las inconsistencias identificadas ocasionó que, no se cuente con una clasificación y aprovechamiento de los desechos sólidos de manera técnica a fin de fortalecer su gestión, impidiendo aportar directamente al manejo integral de residuos sólidos en el país.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, el Coordinador de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica en funciones del 25 de mayo del 2017 al 04 de febrero del 2019, en comunicación de 19 de noviembre del 2011, indicó que dentro de los informes de avance del Proyecto Emblemático se realizó el seguimiento integral tanto presupuestario como físico de todos los componentes, cumpliendo con la responsabilidad detallada en su Estatuto; al respecto, los informes remitidos establecieron que el componente 2 se desarrolló en su totalidad, sin embargo, no se tomó en cuenta la meta del indicador anualizada que establecía que hasta el 2017 se habrán implementado los 4 estudios.

La Coordinadora General de Planificación en funciones del 27 de noviembre del 2015 al 15 de junio del 2016, con comunicación de 19 de noviembre de 2020, manifestó que brindo permanente acompañamiento y seguimiento al proyecto, definiendo acciones preventivas y correctivas que permitan la normal ejecución del proyecto con la finalidad de que alcance sus metas y objetivos; al respecto, no presentó evidencia el seguimiento a la implementación de los 4 estudios de incidencia nacional, previstos en el indicador anualizado.

Posterior a la conferencia final, la Coordinadora General de Planificación, en el periodo de 27 de noviembre de 2015 hasta el 15 de junio de 2016, con comunicación de 11 de diciembre de 2020 señaló, que se realizó de manera permanente y oportuna el seguimiento de los hitos y metas del proyecto y en lo que respecta al cumplimiento de actividades, revisión de productos, administración de contrataciones o implementación

DL. SESENTA Y SEIS

de los productos de las consultorías es una tarea muy particular del Gerente del Proyecto, sin embargo, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, la Coordinación General de Planificación es responsable de la planificación, coordinación y seguimiento de las acciones realizadas en la ejecución de proyectos.

La Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 14 de febrero de 2017 hasta el 09 de octubre de 2018, con comunicación de 14 de diciembre de 2020, señaló los hechos comentados no corresponden a su período de gestión y que la implementación y ejecución de las acciones son de competencia exclusiva de los GADM, sin embargo de lo expresado, era responsabilidad del Gerente dar seguimiento continuo al desarrollo de los componentes aprobados y priorizados del proyecto, los cuales fueron modificados el 30 de julio de 2019 con la solicitud de actualización del dictamen de prioridad, por lo que, durante su periodo de gestión no se evidenciaron acciones para implementar los estudios de aprovechamiento a fin de dar cumplimiento con el componente.

La Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 13 de julio de 2016 hasta el 13 de febrero de 2017, con oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020 señaló, que esta obligación correspondía a las autoridades previas a su gestión, sin embargo, de lo expresado, la anualización de metas para este indicador establecía su cumplimiento hasta el 2017 periodo en que la funcionaria se encontraba ejerciendo funciones.

Falta de coordinación para la contratación de estudios de consultoría y validación de los mismos entre el PNGIDS, y los GADM de Quito y Cuenca

Los GADM de Cuenca, Quito y Guayaquil representan el 46% de la generación de residuos sólidos a nivel nacional; por lo que, fueron considerados de incidencia nacional para la elaboración de estudios pre-factibilidad y factibilidad de aprovechamiento; para su financiamiento se suscribió un Convenio de Cooperación Técnica y Financiera interinstitucional entre el MAE y el Banco del Estado, el 11 de julio de 2013.

La Ministra de Ambiente, el Alcalde de Cuenca y el Gerente de la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca EMAC EP, suscribieron el Convenio Específico de cooperación técnica el 13 de diciembre de 2013; así como también, la Gerente del PNGIDS y el Secretario de Ambiente del DMQ, firmaron el Convenio Específico de Cooperación Técnica el 24 de enero de 2014, con el objeto de elaborar estudios de pre-

SESENTA Y SIETE

inversión para la implementación de plantas de separación de residuos a fin de contribuir al mejoramiento ambiental en los cantones de Cuenca y Quito, con una vigencia de dos años; mismos que finalizaron el 13 de diciembre de 2015 y 24 de enero de 2016 respectivamente

Como parte del cumplimiento de los convenios, el Coordinador General Administrativo Financiero del MAE y el Gerente General de Manufactura Cía. Ltda y el Consultor suscribieron los Contratos LCC-MAE-004-2014 y CDC-MAE-013-2014 de 14 y 24 de julio del 2014, para el desarrollo de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad de plantas de separación de residuos sólidos para los GADM de Quito y Cuenca y fiscalización, por 278 160,00 USD y 11 126,40 USD, sin IVA, en su orden, designando al Gerente del PNGIDS como Administrador del Contrato, con un plazo de ejecución de 120 días contados a partir del pago del anticipo, en dos fases, cada una con un plazo de ejecución de 45 días y para la revisión y emisión de observaciones con un plazo de 15 días para cada una de las partes.

El Gerente del PNGIDS, la Coordinadora de Aprovechamiento del PNGIDS y el Consultor, suscribieron el 27 de julio de 2015, el Acta de Entrega Recepción Definitiva de los Estudios de pre-factibilidad y factibilidad, estableciendo multas por un retraso de 48 días en la entrega del segundo producto por 13 351,68 USD.

El Gerente del PNGIDS, entregó los estudios a los Gerentes de la EMGIRS-EP y EMAC EP, mediante Actas de Entrega Recepción de 05 de noviembre y 27 de octubre de 2015, respectivamente.

El Gerente de la EMGIRS-EP en oficio de 21 de diciembre de 2015, dirigido a la Gerente del PNGIDS después de 46 días contados a partir de la recepción del estudio, señaló que la construcción e instalación de la Planta de Separación de Residuos Sólidos Urbanos en la Estación de Transferencia Sur, se encuentra en la fase final por lo que el estudio remitido no es necesario y es extemporáneo, por lo que existieron dos estudios para con el mismo objeto contractual sin que esta situación haya sido advertida al PNGIDS previo al desarrollo del estudio, contratado y aprobado por el PNGIDS

Además, en el Informe DNA5-0033-2018 de la CGE, aprobado el 16 de julio de 2018, realizado al control ambiental al cumplimiento de varios contratos a cargo de la EMGIRS EP, por el período comprendido entre el 20 de noviembre 2014 y el 04 de agosto 2017,

A. SESENTA Y OCHO

se hace referencia a la falta de estudios definitivos y deficiencias en la operación de la planta de separación de residuos sólidos de la Estación de Transferencia Sur, señalando que el Gerente de la EMGIRS EP autorizó los TDR's, aprobó los pliegos, adjudicó y adquirió un bien que no cumplió con el objeto contractual pagando 3 477 913,47 USD, sin que existan diseños definitivos para la planta de separación de residuos, basados en un estudio de pre-factibilidad; cabe indicar que, el citado estudio es diferente al entregado por el PNGIDS, mismo que fue rechazado por el Gerente de la EMGIRS EP y que al 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría, la citada planta no estuvo en operación.

Cabe mencionar que en la cláusula 4.1. "*Obligaciones Conjuntas*" del Convenio Específico de Cooperación Técnica entre el Ministerio del Ambiente y la Secretaria de Ambiente de DMQ, se estableció realizar una evaluación anual del Convenio, producto de la misma se generaría un informe; sin embargo, hasta 24 de enero de 2015, no se evidenció la citada evaluación, por lo que la Gerente del PNGIDS, inobservó el numeral 5. de la cláusula 4.1. del Convenio, lo que ocasionó que no se identifique los problemas para implementar la planta separación en el GADM, como en este caso la existencia de un estudio previo.

El Gerente de la EMGIRS EP, incumplió la letra b) del artículo 22 de la LOSEP, que dispone cumplir con las obligaciones de su puesto con solicitud y eficiencia y el artículo 28 del Código Orgánico Administrativo que establece que las administraciones acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de sus recursos; lo que ocasionó que, el estudio aprobado y contratado por el PNGIDS no se implemente; incumpliendo la Cláusula Segunda.-Objeto del Convenio Cooperación Técnica; en consecuencia, los recursos asignados para la ejecución del estudio no fueron aprovechados.

Por otro lado, la Gerente General de la EMAC EP, con oficio 0572-EMAC EP-GGE-2020, indicó:

"... Al no lograrse un acuerdo con el MAE-PNGIDS sobre los TDR's para los diseños definitivos, nuestra empresa no continuó hacia la segunda fase 2... Si bien EMAC EP no avanzó a la segunda fase de este proyecto, para validar los resultados de los estudios de factibilidad entregados por MENTEFACTURA, se realizó una tesis de investigación... Los resultados obtenidos, difieren de aquellos consignados por MENTEFACTURA sobre todo en los rendimientos y en el
El. SESENTA Y NOVE.

porcentaje de materiales recuperables... Así también, se desarrolló la investigación modelo de gestión de los residuos sólidos... el cual permitió la instalación de una banda de reciclaje en la Asociación de Recicladores "El Chorro" (...)

La Gerente de la EMAC EP, después de 211 días de haber suscrito el acta de entrega recepción de los estudios, solicitó al Gerente del PNGIDS con oficio de 25 de mayo de 2016, una prórroga de 30 días para la revisión de los TDR's de los diseños definitivos de la Fase 2; incumpliendo hasta el 13 de diciembre de 2015, fecha de finalización del convenio, el punto 6 del subnumeral 4.2.2 "EMAC EP", del Convenio Específico de Cooperación Técnica establecía, que señalaba que una vez aprobado y recibido los estudios, si estos resultan favorables la EMAC EP manifestará su aprobación de continuar con la Fase 2 o podrá dar terminada su participación, por lo, no se evidenció ningún pronunciamiento. Adicionalmente, no se evidenció la respuesta de la prórroga por parte de los Gerentes PNGIDS, ni las gestiones realizadas por la EMAC EP para informar sobre los resultados de la validación del estudio de pre-factibilidad y factibilidad de la planta de separación de residuos sólidos contratado y aprobado por el PNGIDS, a fin de que ambas entidades apliquen acciones conjuntas tendientes a la implementación de la citada planta, por lo que los citados Gerentes incumplieron la letra b) del artículo 22 de la LOSEP y el artículo 28 del COA, ante la falta de coordinación entre las dos entidades, adicionalmente.

Lo indicado ocasionó que no se aprovechen técnicamente los residuos e impidió mitigar los impactos ambientales que generan los desechos, así como cumplir con el indicador de propósito del Componente 2; y que los recursos asignados a los referidos estudios se utilicen a favor de otro GADM.

El Gerente General de MENTEFACTURA Cia. Ltda. en comunicación de 23 de octubre de 2020, indicó que el porcentaje aproximado de los estudios realizados para el GADM de Quito es de 60% que corresponde a 173 571,84 USD y 40 % para Cuenca.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, la Gerente de Proyecto 3, en funciones desde el 22 de marzo de 2013 hasta el 06 de abril de 2015, en comunicación de 09 de noviembre de 2020, indicó, que durante su administración se logró conseguir el financiamiento para la elaboración de tres de los cuatro estudios de pre-factibilidad; al respecto, el numeral 5 de la cláusula 4.1. "Obligaciones Conjuntas" del Convenio Específico de cooperación técnica entre el Ministerio del Ambiente y la Secretaría de Ambiente del DMQ, estableció realizar una evaluación anual del

El. SETENTA

Convenio, de la cual se elaborará un informe con la finalidad de mejorar el cumplimiento; documento que hasta el cese de sus funciones no fue emitido, mismo que hubiese permitido identificar la existencia de un estudio previo.

El Gerente General de la EMAC EP Subrogante, en funciones del 15 de mayo al 07 de agosto del 2019, respecto de las diferencias en los resultados de los estudios indicó que al no recibir respuesta por parte del MAE-PNGIDS ni lograrse un acuerdo sobre los TDR's, la EMAC EP consideró no avanzar hacia la Fase 2 del convenio, dado que no se tenía seguridad de que el proyecto sea sostenible.

Al respecto, lo manifestado por el servidor; no justifica el hecho de que no se haya informado a la Gerencia del PNGIDS las diferencias y tampoco la falta de pronunciamiento de la EMAC EP para continuar con la Fase 2 o dar por terminada su participación.

La Gerente General de la EMAC EP y el Gerente General de la EMAC EP, en funciones del 23 de mayo 2014 al 14 de mayo del 2019 y desde 08 de agosto de 2019 al 31 de diciembre de 2019 respectivamente, en similares términos indicaron que, al no renovarse el convenio, las obligaciones de la EMAC EP, finalizaron; además que, la entidad no manifestó su aprobación para pasar a la segunda fase, debido a inconsistencias técnicas del estudio de la Consultora.

Al respecto, los estudios fueron entregados por el MAE-PNGIDS y recibidos por la EMAC EP en octubre de 2015, antes de la finalización del convenio, por lo que todavía estuvo vigente la obligación de emitir los pronunciamientos y posteriormente en el año 2017 tampoco se comunicó al PNGIDS los resultados de las pruebas piloto y diferencias identificados; lo que impidió implementar la planta de residuos sólidos en Cuenca, ratificando lo comentado.

Lo manifestado por los servidores, ratifica lo comentado, en razón de que, hasta el 31 de diciembre de 2019, de los cuatro estudios aprobados por el PNGIDS tres no fueron implementados cumpliendo de manera parcial los indicadores.

El Gerente del PNGIDS en funciones del 26 de mayo al 30 de noviembre del 2015, con comunicación de 23 de noviembre de 2020, manifestó que se cumplió con la recepción, aprobación y posterior entrega de los productos de consultoría al Gerente General de la
LA SETENTA Y UNO

EMGIRS para el GADM de Quito y a la EMAC EP; al respecto, se evidenció una falta de celeridad por parte del Gerente del PNGIDS en la aceptación del segundo producto de consultoría que conllevó a una demora de 9 días posteriores a lo señalado contractualmente incumpliendo las cláusulas 12.2 y 15.3 del contrato, adicional que no se evidenciaron las gestiones respectivas para la implementación de los estudios posterior a la entrega de los mismos a los correspondientes GADS municipales

Posterior a la conferencia final, la Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 22 de marzo de 2013 hasta el 06 de abril de 2015, con comunicación de 07 de diciembre de 2020 señaló, que, desde la firma del convenio de cooperación técnica con el GADM de Quito, hasta la finalización del estudio de prefactibilidad se realizó la correcta administración y seguimiento continuo durante todo el proceso informando continuamente al GADM de Quito de su desarrollo. Sin embargo, no adjuntó el informe de evaluación anual del convenio, mismo que debió ser elaborado conjuntamente con la Secretaría del Ambiente o la EMGIRS EP, a fin de dar cumplimiento con el mismo y de detectar cualquier inconveniente.

Conclusión

La no implementación de tres de los cuatro estudios aprobados por el PNGIDS no permitieron cumplir con la totalidad del componente 2; además, la falta de coordinación con la EMGIRS EP respecto a la contratación de un estudio cuyo objeto contractual fue similar al del PNGIDS ocasionó que 173 571,84 USD, valor del estudio para el GADM de Quito no pueda ser utilizado en beneficio de otro GADM y la falta de pronunciamiento de la EMAC EP respecto a los estudios hasta la finalización del Convenio y de acciones para subsanar las diferencias técnicas en los resultados del estudio o ajustar el modelo; como consecuencia, no se cuente con una clasificación y aprovechamiento de los desechos sólidos de manera técnica, a fin de fortalecer su gestión.

Recomendación

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

13. Dispondrá al Gerente del PNGIDS y al Director de Sustancias Químicas, Residuos, y Desechos Peligrosos y No Peligrosos coordinar con los Gerentes de EMGIRS EP y EMAC EP evaluar el contenido de los estudios de pre-factibilidad para las plantas

 DCE

de residuos sólidos, a fin de aprovechar la información de dichos documentos para la toma de decisiones.

El PNGIDS no realizó la socialización de la normativa para la inclusión de un circuito cerrado en la cadena de valor del vidrio previo a su suscripción

El Coordinador General Administrativo Financiero del MAE y el Apoderado Especial de la Consultora ALTIOR CIA. LTDA., con fecha 06 de junio de 2014, suscribieron un contrato para el desarrollo de un *"Estudio para la inclusión de un circuito cerrado en la cadena de valor del vidrio en el Ecuador"*, entre los productos constó una propuesta normativa para la implementación de una estrategia o política de reducción, reutilización y reciclaje del vidrio que debía ser socializada previo a su emisión y un cronograma de implementación.

Con Acuerdo Ministerial 079 de 19 de mayo de 2015, se expidió la *"Normativa para la Inclusión de un ciclo en la Cadena de Valor del Vidrio Aplicando el Principio de Responsabilidad Extendida de los Productores, Envasadores e Importadores"*, con el objetivo fue viabilizar la reducción, reutilización y reciclaje o reproceso de residuos, mediante la implementación del principio de *"responsabilidad extendida del productor"*, REP.

El Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio de 29 de septiembre del 2020, indicó que se realizaron las socializaciones posteriores a la publicación del Acuerdo Ministerial 079, mismo que fue derogado mediante Acuerdo Ministerial 121 publicado en R.O. 903 de 15 de diciembre de 2016 por contener diferentes interpretaciones y observaciones del sector industrial.

Los Gerentes del PNGIDS al no verificar que la socialización con los actores sea previa la publicación de la normativa inobservaron la NCI 401-03 "Supervisión" y el literal h) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos emitido mediante Acuerdo 056 de 15 de abril del 2010, que señala:

"...h) Emitir las directrices, guiar y supervisar al personal que forme parte y tenga relación directa con el proyecto, en los términos del diseño y de la implementación del mismo; (...)".

J. H. SETENTA Y TRES

Situación que impidió contar con los criterios de los actores identificados en la cadena de valor para determinar los roles responsabilidades sinergias y metas acordes a la realidad de este sector productivo, ocasionando que el mismo sea derogado.

En respuesta a la comunicación de provisionales, la Gerente del PNGIDS en funciones del 22 de marzo del 2013 al 06 de abril del 2015, informó que sus funciones como Gerente fueron previo a la emisión del AM 079, por lo que, su expedición y publicación se encuentran fuera de su período de gestión. Al respecto, la socialización de la normativa debió ejecutarse previo a la emisión del AM es decir antes del 19 de mayo del 2015; tiempo en el cual ejerció las funciones como Gerente.

Posterior a la conferencia final, la Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 22 de marzo de 2013 hasta el 06 de abril de 2015, con comunicación de 07 de diciembre de 2020 señaló, que la expedición del Acuerdo Ministerial 079 fue extemporánea a su administración y por ende, no se realizó la sociabilización del mismo, ya que bajo su administración no estuvo la expedición del citado Acuerdo, sin embargo, la Gerente fue designada como Administradora del Contrato de conformidad con la cláusula 13.01 del contrato para desarrollar el *"Estudio para la inclusión de un circuito cerrado en la cadena de valor del vidrio en Ecuador"*, quien mediante acta de entrega recepción de 31 de octubre de 2014 recibió los productos en los que constaba la propuesta normativa para la implementación de una estrategia o política de reducción, reutilización y reciclaje del vidrio y el cronograma de su implementación, en el que se establecía que dicha normativa debía ser socializada previo a su emisión, no presentó documentación que respalden la realización de acciones de socialización desde la recepción de los productos hasta el fin de su período de gestión.

El Gerente de Proyecto, en funciones, con oficio MAAE-PNGIDS-2020-0147-O de 08 de diciembre de 2020 señaló, que se realizó un Taller de Análisis Multicriterio sobre las alternativas para la nueva cadena de valor de vidrio en el Ecuador el 19 de agosto de 2014, existiendo la participación de los actores involucrados de la cadena de valor de vidrio para la formulación del Acuerdo Ministerial 079; sin embargo, el taller señalado fue realizado para la selección de la alternativa para establecer la política de la nueva cadena de valor del vidrio, no se presentó documentación que respalde de la propuesta normativa que contenía las políticas de implementación, responsabilidades,

SETENTA Y CUATRO

obligaciones, mecanismos de control, monitoreo y medición y disposiciones generales y específicas, la cual no fue socializada previo a su emisión.

Conclusión

Las Gerentes del PNGIDS, no verificaron que se realice la socialización de la propuesta normativa para la implementación de una estrategia o política de reducción, reutilización y reciclaje del vidrio con los actores clave de la cadena de gestión de vidrio, impidiendo contar con sus criterios, a fin de determinar los roles responsabilidades sinergias y metas acordes a la realidad de este sector productivo; ocasionando que el mismo sea derogado.

Recomendación

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

14. Dispondrá a Gerente del PNGIDS y al Director de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No peligrosos, realizar la socialización de los acuerdos normativos relacionados con la GIRS, previo a su suscripción y/o publicación en Registro Oficial, a fin de que sean aplicables y no sean posteriormente derogados.

El PNGIDS no realizó el control del cumplimiento de metas de reciclaje de los residuos de vidrio

Empresas no contaron con Registro Base y Registro de Fabricante

El AM 079, vigente desde el 19 de mayo de 2015 hasta el 15 de diciembre de 2016 en su Disposición Transitoria Primera, estableció:

“... Los sujetos de control deberán registrarse oficialmente mediante el “Registro Base”... en un término perentorio de 15 días a partir de la vigencia del Presente Acuerdo Ministerial. A través de este registro... se hará el control del cumplimiento de metas (...).”

El AM 121, vigente desde el 15 de diciembre de 2016, en su Disposición Transitoria Primera, señala:

“... Los sujetos de control deberán solicitar el Registro de Fabricante de botellas de vidrio... dentro del término de 60 días contados a partir de la publicación del presente instrumento en el Registro Oficial (...).”

SESENTA Y CINCO

Por lo que, las empresas sujetas al cumplimiento de los sistemas de reducción y reutilización de vidrio deben presentar un Registro Base o Registro de Fabricante, con el detalle de toneladas de vidrio puestas en el mercado en el año de registro, es decir, el total de sus ventas en el año cero.

El Subsecretario de Calidad Ambiental, remitió las matrices de las empresas importadoras, productoras, embotelladoras y fabricantes de botellas de vidrio y aquellas que contaron con Registro Base establecido en el Acuerdo 079, observando que más del 80% no contaron con el registro conforme se muestra en la siguiente tabla:

Total	Empresas	Empresas con RB	% de cumplimiento
89	Importadores	8,0	9,0
2	Productores	1,0	50,0
13	Envasadores	9,0	75,0
104		18	17,3

Fuente: oficio MAAE-SCA-2020-0660-O
Elaborado por: Equipo de Auditoría

En el citado acuerdo se estableció como sujetos de control a todas las personas que dentro del territorio ecuatoriano participen en la importación, fabricación y/o en el envasado de alimentos y bebidas contenidos en vidrio; sin embargo, desde el 15 de diciembre de 2016 según el Acuerdo 121 se estableció únicamente como sujetos de control a los fabricantes de botellas de vidrio, ya que según el Informe Técnico 375-2016/MAE/PNGIDS/DT de 17 de noviembre de 2016 del PNGIDS, son los principales actores que pueden incluir el residuo de vidrio en los procesos de fabricación de nuevas botellas.

Con relación a la información de los fabricantes de botellas de vidrio y los que cuentan con Registro según el Acuerdo 121, se observó que existen dos empresas: CRIDESA S.A. con un 95% y CREVIGO S.A. con un 5%. Solo CRIDESA S.A. solicitó al MAE-PNGIDS su registro el 14 de marzo de 2017, el mismo que fue emitido después de 316 días el 24 de enero de 2018.

Total	Empresas	Empresas que presentaron el RF	% de cumplimiento
2	Fabricantes	1,0	50,0

Fuente: oficio MAAE-SCA-2020-0660-O
Elaborado por: Equipo de auditoría

Al respecto, el Subsecretario de Calidad Ambiental, remitió las actas de sociabilización del Acuerdo 121 previo a su publicación y con respecto a la demora en la emisión del registro indicó que el personal se encontraba con varios procesos dificultando la emisión

SECRETARÍA Y SEIS

del pronunciamiento; sin embargo, no evidencio las gestiones realizadas por el Gerente del PNGIDS para que las empresas cumplan con las Disposiciones Transitorias Primeras establecidas en los Acuerdos 079 y 121 para la obtención del registro.

Lo que evidenció que 18 de 104 empresas cumplieron con la presentación del Registro Base del AM 079; mientras que, en aplicación del AM 121, para obtener el Registro de Fabricante una empresa presentó la solicitud, misma que fue registrada después de 316 días por el MAE-PNGIDS. La falta de gestión y celeridad en los procesos por parte del Gerente del PNGIDS ocasionó que, no se cuente con una línea base que facilite el control y seguimiento al manejo integral del vidrio.

Falta de presentación del Plan de Gestión Integral PGI por parte de los importadores, productores, envasadores y fabricantes de vidrio

El Plan de Gestión Integral o Programa de Gestión Integral, PGI, es un instrumento que contiene el conjunto de reglas, acciones, estrategias, procedimientos y medios dispuestos para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los AM 079, vigente desde el 19 de mayo de 2015 hasta el 15 de diciembre de 2016 y AM 121.

Los artículos 16, 17 y 18 y la Disposición Transitoria Tercera del Acuerdo Ministerial 079, establecen:

“... Art 16... Son responsabilidades y obligaciones de la Autoridad Ambiental Nacional... a. Revisar anualmente el cumplimiento de metas... d. Inspeccionar las instalaciones donde se desarrollan las actividades del Plan de gestión de vidrio... Art 17... El mecanismo de control... al cumplimiento de... metas... será mediante el... Plan de gestión de vidrio... Art 18 Las empresas sujetas al presente Acuerdo deberán presentar a la Autoridad Ambiental Nacional un informe anual de cumplimiento de metas de reciclaje y bianual para las metas de reducción y reutilización... TERCERA... Toda empresa sujeta al presente Acuerdo Ministerial, deberá dentro de su proceso de Licenciamiento Ambiental hacer un alcance a su Plan de Manejo Ambiental incluyendo el Plan de Gestión de Vidrio, en un término de 90 días a partir de su publicación en el Registro Oficial (...).”

Y, los artículos 8, 12 y 15 y la Disposición Transitoria Segunda del Acuerdo Ministerial 121, señalan:

“... Art 8.- Programa de Gestión Integral... (PGI). - Es el instrumento de gestión que están obligados a presentar los fabricantes de botellas de vidrio... para su aprobación... Art 12... Los fabricantes... deberán presentar... un informe anual de cumplimiento de obligaciones... conforme el PGI aprobado... para el seguimiento y control... Art 15... Son responsabilidades y obligaciones de la Autoridad Ambiental Nacional...”

Ambiental Nacional... a) Revisar anualmente el cumplimiento de metas... c) Inspeccionar las instalaciones donde se desarrollan las actividades del PGI... Segunda. - Todo fabricante de botellas de vidrio... deberá presentar su PGI... dentro del término de 180 días (...)”.

El Subsecretario de Calidad Ambiental, con oficio MAAE-SCA-2020-0660-O de 02 de julio de 2020, manifestó:

“...durante el período de evaluación (enero 2014 al 31 de diciembre de 2019) ninguna empresa logró tener aprobado su PGI, ya que presentaban observaciones... y en el ámbito de aplicación... estos informes deben presentarse una vez que el sujeto de control cuenta con un... PGI... por lo que el control para la verificación de metas corre a partir de la aprobación del PGI (...)”.

Sin embargo, de lo manifestado, ninguna obtuvo la aprobación del PGI durante la vigencia del Acuerdo 079; no obstante, a base del Acuerdo 121, CRIDESA S.A., presentó su PGI para revisión el 12 de junio de 2017, mismo que fue aprobado el 26 de junio de 2020, tres años después de su presentación; con relación a la demora el Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio MAAE-SCA-2020-0966-O de 29 de septiembre de 2020, indicó:

“... La revisión del Plan de Gestión de Vidrio requiere de una revisión extensiva... y tomando en cuenta la carga laboral del personal...se emitieron diferentes pronunciamientos (...)”.

Los pronunciamientos emitidos por el MAE-PNGIDS respecto al levantamiento de las observaciones remitidas por la empresa CRIDESA S.A., hasta su subsanación, se realizaron a los 336 días la primera vez, la segunda a los 230 días y última a los 74 días posterior a su presentación.

Los Gerentes del PNGIDS, no destinaron los recursos humanos necesarios para implementar y aprobar los mecanismos de control, monitoreo y medición dispuestos en los AM 079 y 121 respecto de la gestión de vidrio a nivel nacional; lo que ocasionó, que no exista el seguimiento y control sobre la reducción, reutilización, reciclaje o reproceso de los residuos de vidrio; inobservando las NCI 401-03 “Supervisión”, al no realizar acciones de supervisión de sus funcionarios en su accionar frente a la aplicación de los acuerdos ministeriales, en concordancia de la letra b) del artículo 22 de la LOSEP que señala: cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez y en función del bien colectivo.

... CIENTO Y OCHO

Lo que evidenció que, durante el período auditado ninguna empresa obtuvo la aprobación del PGI; la falta de efectividad y celeridad en los procesos de revisión, aprobación y seguimiento del MAE-PNGIDS impidió que las empresas se registren y cuenten con los planes aprobados para realizar el seguimiento y control de las metas a fin de determinar la gestión de los residuos de vidrio a nivel nacional.

Con oficios EMS-EO-00183-DNA5-2020 al EMS-EO-00189-DNA5-2020 de 30 de octubre de 2020, se comunicaron resultados provisionales a los Gerentes del PNGIDS, sin obtener respuesta.

Posterior a la conferencia final, la Gerente 3 del PNGIDS, en el periodo de 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020 señaló, que de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Procesos del Ministerio del Ambiente los encargados de realizar el control de la contaminación apoyados en el cumplimiento de normativas y autorizaciones correspondientes era la Dirección Nacional de Control Ambiental; sin embargo, de conformidad a lo expresado por la Directora Nacional de Control Ambiental con oficio MAE-DNCA-2019-3346-M de 13 de agosto de 2019S, ratificó que los procesos de la gestión integral de desechos sólidos no peligrosos son parte del proyecto PNGIDS por estar relacionados con sus componentes, motivo por el cual era responsabilidad del PNGIDS realizar el control de cumplimiento de metas respecto de la gestión de vidrio a nivel nacional.

La Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 14 de febrero de 2017 hasta el 09 de octubre de 2018, con comunicación de 14 de diciembre de 2020 señaló, que dentro de su contrato no constó las actividades que exijan el cumplimiento de metas de reciclaje de residuos de vidrio, sin embargo de lo expresado, el objetivo primordial del proyecto PNGIDS señala el de fortalecer la gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional, y los residuos de vidrio se encuentran dentro de los desechos sólidos no peligrosos por el cual era responsabilidad del Gerente cumplir con los compromisos, objetivos y competencias del proyecto.

La Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 13 de julio de 2016 hasta el 13 de febrero de 2017, con oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020 señaló, que la norma que emite la Regulación para la Gestión de Residuos de Botellas de Vidrio en el Ecuador fue expedida y oficializada dentro de su periodo de funciones, no obstante, el

JM. SETENTA Y NUEVE

cumplimiento de metas, fue posterior al cese de sus funciones, sin embargo de lo expresado, existieron dos instrumentos normativos para el control de la gestión de residuos de botellas de vidrio, uno de estos fue el Acuerdo Ministerial 079 que se encontraba vigente durante su período de gestión, en el que no se evidenció control y seguimiento a la metas de reciclaje de los residuos de vidrio.

Conclusión

De ciento cuatro empresas dieciocho cumplieron con la presentación del Registro Base contemplado en al AM 079; y con relación al Registro de Fabricante que consta en el AM 121 solamente una empresa solicitó el referido registro mismo que fue aprobado después de 316 días; además, durante el período auditado ninguna empresa obtuvo la aprobación del Plan de Gestión Integral, PGI; ocasionando que no se cuente con una línea base de la cantidad de vidrio y planes aprobados para el seguimiento y control de las metas para su gestión integral a nivel nacional.

Recomendaciones

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

15. Dispondrá al Gerente del PNGIDS, solicitar a las empresas consideras como mayores fabricantes de botellas de vidrio del país "CRIDESA S.A" y "CREVIGO S.A." un informe de gestión de los años 2015 al 2019, con el fin de determinar la cantidad de vidrio reutilizado, a fin de que sea utilizado como insumo en la definición de las metas.

Al Director de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No peligrosos

16. Realizará un informe, durante el primer mes de cada año, del estado de regulación de las empresas fabricantes de botellas de vidrio con el fin de determinar si hay la necesidad de incorporar nuevas empresas dentro de los sujetos de control o seguir manteniendo las mismas.

17. Elaborará una base de datos que permita controlar el estado de los trámites de registro, aprobación del PGI e informes anuales, con el fin de establecer tiempos

Dr. OCHENTA

máximos para su presentación y revisión, para dar seguimiento al estado de trámite y enviar recordatorios tanto a los sujetos de control como a los encargados de la revisión, para el cumplimiento del AM 121.

Falta de coordinación interministerial para el seguimiento y control impidió determinar el porcentaje de cumplimiento de metas del Acuerdo Interministerial 17120

Los Ministros de Industrias y Productividad y Ambiente con Acuerdo Interministerial, Al 17120 expidieron "La Normativa para el uso de R-PET en la Fabricación de Botellas Plásticas para Bebidas", publicado en el Segundo Suplemento del R.O. 75 de 08 de septiembre del 2017; que en el artículo 9 y la Disposición Transitoria Segunda, establecen:

"... Artículo 9.-... Estarán sujetos a control los siguientes actores... a) Fabricantes de preformas y/o botellas... b) Fabricantes de bebidas contenidas en botellas plásticas...c) Fabricantes de R-PET grado alimenticio...SEGUNDA... El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Industrias... publicarán los formatos aplicables para la presentación del Informe Anual y Registro de Sujetos de Control en el término de 30 días después de la publicación (...)"

El Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio de 13 de agosto de 2020, indicó que el 16 y 29 de marzo de 2018, remitió vía correo electrónico el formato mediante el cual, los sujetos de control podrán solicitar el registro ante el MAE y el MPCEIP; además, con oficio de 02 de julio de 2020, envió una lista de 12 empresas fabricantes de preformas y/o botellas plásticas de tereftalato de polietileno, PET, de bebidas contenidas en botellas plásticas no retornables de PET y en PET reciclado, R-PET, grado alimenticio que cuentan con el registro de sujetos de control, determinándose que el 68% no cuenta con registro como se detalla en el cuadro:

Total	Empresas	Empresas con registro de sujetos de control	% de Incumplimiento
2	R-PET Grado alimenticio	1	50
6	Preformas y/o botellas plásticas de PET	5	83
4	Bebidas contenidas en botellas plásticas	2	50
12	Total	8	68

Elaborado por: Equipo de auditoría

El Viceministro de Producción e Industrias del MPCEIP, con oficio de 21 de agosto de 2020, indicó que dentro de sus servicios en línea consta una página con un formato de registro de Centros de Acopio, Recicladores, Embotelladores e Importados; sin

LA OCHENTA Y UNO

embargo, en dicho formato, no se detallan datos como: recuperación de PET y transformación a R-PET, fabricación de preformas y/o botellas y utilización de botellas plásticas no retornables, de acuerdo al formato remitido por el Subsecretario de Calidad Ambiental del MAE y que no corresponde a lo establecido en AI 17120.

Los formatos para el registro de los sujetos de control fueron emitidos con un retraso de 159 días respecto a lo contemplado en el AI y solo cuatro de 12 empresas a nivel nacional se registraron; lo que impidió contar con información completa para establecer para el cumplimiento de las metas.

El artículo 10 y la Transitoria Primera, del AM establecen:

"... Artículo 10...Una vez superado el primer año de ejecución del presente Acuerdo Interministerial, los sujetos de control deberán presentar al Ministerio del Ambiente un informe anual de cumplimiento, documento que será utilizado por el Ministerio de Industrias y Productividad y Ministerios del Ambiente para el seguimiento y control... -PRIMERA...los fabricantes de bebidas deberán cumplir con la meta y obligaciones...a partir de su entrada en vigencia...-Durante el primer año de aplicación de este Acuerdo Interministerial deberán presentar dos informes, uno por cada semestre...posterior a ello los informes serán anuales(...)"

Los formatos para la presentación de los informes anuales, fueron enviados a las empresas por parte de los Gerentes del PNGIDS con oficios de 13 de agosto de 2018 y 06 de febrero de 2019, es decir, después de 309 y 486 días respectivamente

El Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio de 02 de julio de 2020, remitió dos informes anuales y un semestral correspondientes a dos de los 12 sujetos de control, de los cuales dos no contienen información completa y en el restante se observó una disminución del uso de R-PET para la fabricación de preformas y botellas durante los años 2017 al 2018; lo que evidenció que el 75% de empresas fabricantes incumplieron con la presentación de los informes, debido a la falta de acciones y coordinación por parte del PNGIDS y del MIPRO, actual MPCEIP para el seguimiento y control en la implementación del 25% de R-PET.

Total	Empresas Registradas	No de Informes a Presentar	Empresas que cumplieron con la presentación de informes	% de Incumplimiento
2	R-PET Grado alimenticio	2	0	0,0
6	Preformas y/o botellas plásticas de PET	6	2	75
4	Bebidas contenidas en botellas plásticas	8	1	75
12	TOTAL	16	3	75

Elaborado por: Equipo de auditoría

PR. UVA Y DOS

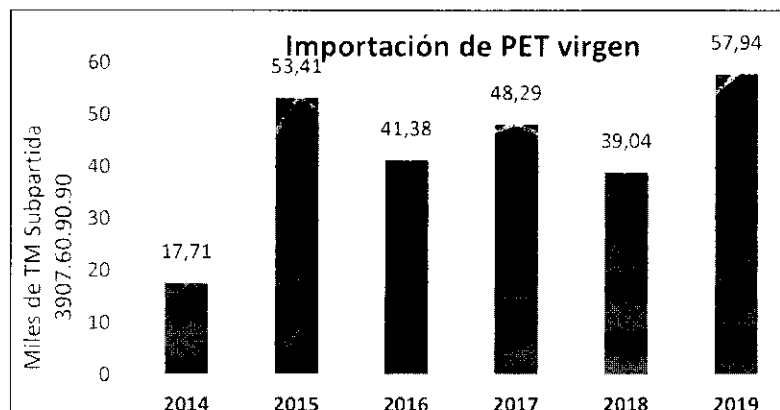
Al respecto, el Subsecretario de Calidad Ambiental del MAAE con MAAE-SCA-2020-0825-O de 13 de agosto de 2020, manifestó:

“... El cumplimiento de la implementación del 25% de R-PET corresponde a la gestión del Ministerio de Producción Comercio Exterior Inversiones y Pesca, y no corresponde a la gestión del MAAE - PNGIDS...según las competencias de cada ministerio, las actividades del MAAE se concentran en la parte ambiental, mientras que al MPCEIP le corresponde los temas de producción, de tal forma que implementación del 25% del R-PET...no lo puede controlar el MAE...La competencia del MAE-PNGIDS es revisar y dar pronunciamiento a la información ingresada por el operador (...).”

Por su parte, el Viceministro de Producción e Industrias del MPCEIP con oficio MPCEIP-VPI-2020-0225-O de 21 de agosto de 2020, indicó:

“... El Art 10 del Acuerdo... 17120, establece... que deberán presentar al Ministerio del Ambiente un informe anual de cumplimiento... No se ha recibido información de parte del Ministerio del Ambiente relativa a los informes anuales de cumplimiento... Por otra parte, las responsabilidades actuales del Ministerio de Producción... que guardan relación con la aplicación del Acuerdo... son: Emitir resoluciones de registro (...).”

Al respecto, según lo establecido en el artículo 10, ambos Ministerios de manera coordinada debieron realizar el seguimiento y control de las obligaciones establecidas en citado AI, la falta de acciones coordinadas no permitió reducir el consumo de PET cuya importación se incrementó en el 2019 en relación al 2017, año en el que se emitió el AM 17120, tal como lo demuestra la información remitida la Secretaría Nacional de Aduanas del Ecuador con oficio de 15 de agosto de 2020:



Elaborado por: Equipo de auditoría

Al. CUENTA Y TRES

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE, emitido mediante Decreto Ejecutivo 2428 publicado en el R.O. 536 de 18 de marzo 2002, modificado el 04 de mayo de 2018, en su artículo 4 establece:

“... Los órganos y entidades que comprenden la Función Ejecutiva deberán servir al interés general de la sociedad y someterán sus actuaciones a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, según el caso, bajo los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa (...).”

Los Gerentes del PNGIDS, no destinaron los recursos necesarios ni coordinaron con los Directores de Desarrollo Productivo de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO y los Directores de Desarrollo de Industrias Básicas del MPCEIP a fin de definir las medidas propicias para realizar el seguimiento y control de la normativa para el uso de R-PET, inobservando artículo 4 del ERJAFE, la NCI 200-07 “Coordinación de acciones organizacionales”; en concordancia con la letra b) del artículo 22 de la LOSEP que señala, cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y en función del bien colectivo.

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental del MAE, no coordinaron y gestionaron la asistencia técnica con los Subsecretarios de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO y con los Directores de Desarrollo de Industrias Básicas del MPCEIP, para realizar el seguimiento y control de las obligaciones establecidas en el AI 17120; inobservaron el literal g) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto del MAE, que establece:

“...g) Coordinar y gestionar recursos económicos y asistencia técnica que incluya la cooperación horizontal para el desarrollo de programas y proyectos del área de su competencia priorizando los sectores sociales que requieran apoyo estratégico. (...).”

Los Subsecretarios de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO, no coordinaron con los Subsecretarios de Calidad Ambiental del MAE la implementación, seguimiento y control de las obligaciones establecidas en el AI, incumplieron las letras g. y j. del numeral 1.2.2.5 del artículo 11 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del MIPRO vigente hasta 31 de diciembre 2018, que establece:

*“...g. Controlar y evaluar el avance... de implementación de políticas públicas...-
j. Coordinar con entidades públicas y privadas el desarrollo de las actividades (...).”*
M. C. ... Y WATP

Los Directores de Desarrollo Productivo de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO, no coordinaron con los Gerentes del PNGIDS y Subsecretarios de Calidad Ambiental del MAE la implementación de las obligaciones del AI 17120; incumpliendo la letra b. del numeral 1.2.2.5.1 del artículo 11 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del MIPRO, que establece, ejecutar y/o coordinar la implementación de las políticas públicas aprobadas en el ámbito de su competencia.

El Director de Desarrollo de Industrias Básicas del MPCEIP, no coordinó con los Gerentes del PNGIDS y Subsecretario de Calidad Ambiental del MAE, la implementación y seguimiento de las obligaciones del Acuerdo 17120, incumplieron la letra c. del numeral 1.2.1.4.5 del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del MPCEIP, que señala:

“...c Coordinar la implementación y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas aprobadas a través de la generación de propuestas de planes, programas, proyectos, y actividades enfocados a procesos de asociatividad, gestión de excelencia y cadenas de valor de las industrias básica (...).”

Los servidores del MAE y del MIPRO actual MPCEIP, durante el período comprendido desde el 21 de junio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, no coordinaron las acciones para realizar el seguimiento y control de las metas en la incorporación del 25% de R-PET de origen ecuatoriano en la fabricación de preformas y botellas, ya que los formatos para registro de sujetos de control fueron emitidos después de 159 días, mientras que los formatos para la presentación de informes semestrales y anuales superaron los 300 días y que el 75% de empresas fabricantes no presenten los informes de seguimiento; lo que ocasionó que se desconozca el cumplimiento de las metas establecidas en el AI y la disminución del consumo de materia prima virgen PET, afín de mejorar el rendimiento del plástico aumentado su vida útil.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, el Subsecretario de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO en funciones del 12 de diciembre del 2016 al 17 de septiembre del 2018, el Ministro de MPCEIP y El Director de Desarrollo Productivo de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO en funciones del 12 de diciembre del 2016 al 21 de septiembre del 2018; en similares términos informaron que una vez conocida la derogatoria del ARCSA, se trabajó en la reforma del AI 17120 debido a que tenía un impacto directo en su aplicación; por tal razón, no pudo ser implementado y exigido a las empresas a fin de realizar el seguimiento y control.

J.P. VIENTA Y CINCO

Además, se trabajó conjuntamente con el PNGIDS en los formatos de registros, mismos que fueron difundidos a partir de marzo de 2018.

Al respecto de lo manifestado por los servidores, el artículo 6 del Acuerdo señala que en la fabricación de cada preforma y/o botella deberán incorporar el 25% de R-PET y tener el certificado del ARCSA o el permiso aplicable, y según lo señalado en los oficios MAAE-SCA-2020-0825-O y MPCEIP-VPI-2020-0225-O de 13 y 21 de agosto de 2020 del MAAE y MPCEIP, en su orden, la derogación del certificado expedido por la ARCSA, no afectaba la aplicación del citado Acuerdo Interministerial, ya que existe normativa alterna como el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 291 y que el INEN puede emitir un certificado equivalente para su aplicación; respecto a la publicación de los formatos el plazo no se cumplió, situación que impidió contar con una línea base de la producción, consumo y gestión de botellas plásticas de PET, para el seguimiento al cumplimiento de metas.

Además, el citado Subsecretario de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO, informó que según el artículo 10 del Acuerdo, el informe anual para el control de metas se debía presentar una vez superado el primer año de ejecución, período en el que cesó de sus funciones; sin embargo, de lo manifestado los plazos para la realizar el seguimiento y control mediante la presentación de informes para los fabricantes de bebidas, corren a partir de la entrada en vigencia del AI durante su primer año de aplicación de conformidad con la Disposición Transitoria Primera, evidenciando falta de coordinación con el PNGIDS en el seguimiento y control al no contar con los formatos.

El Director de Desarrollo Productivo de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO en funciones del 28 de septiembre al 31 de diciembre de 2018 y Director de Desarrollo de Industrias Básicas del MPECIP del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019, informaron que las responsabilidades que se citan del Estatuto Orgánico del MPCEIP, corresponden a la Resolución 17010 del MIPRO y que la implementación y ejecución recae sobre el MAAE-PNGIDS ya que la información proporcionada no fue enviada para análisis. Al respecto, el numeral c) del estatuto del MPCEIP al que hace referencia, indica la coordinación a la implementación y seguimiento del cumplimiento de políticas públicas, esto no solo se refiere al cumplimiento de una resolución, sino a toda la política

SH. SHERITA YSEIS

pública relacionada; por lo que el control del cumplimiento de las metas le correspondía a los dos Ministerios.

Posterior a la conferencia final, el Director de Desarrollo Productivo de Industrias Intermedias y Finales, en el periodo de 12 de diciembre de 2016 hasta el 21 de septiembre de 2018, con comunicación de 07 de diciembre de 2020 informó, que a la fecha de derogación del certificado del ARCSA en agosto del 2017, el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 291 no cumplía con los requerimientos para sustituir este certificado, además existía el riesgo de que países importadores de material plástico reciclado PET puedan rechazar el producto sin la debida revisión y actualización del RTE 291; por lo que se procedió a realizar reuniones y consultas para su correcta aplicación y que de conformidad con el artículo 10 del citado Reglamento los ensayos de laboratorio para su aplicación debían realizarse en un laboratorio acreditado por el SAE o designado por el MIPRO, laboratorio que hasta la fecha no ha sido designado.

El Subsecretario de Industrias Intermedias y Finales del MIPRO, en el periodo de 12 de diciembre de 2016 hasta el 17 de septiembre de 2018, con comunicación de 04 de diciembre de 2020 indicó, que la resolución ARCSA fue expedida el 18 de agosto del 2015 y el RTE 291 se realizó el 06 de enero del 2016, por lo cual durante toda la preparación del AI siempre se hizo referencia a la primera, además que la efectiva aplicación del mismo iba a depender siempre de la calidad del RPET y del precio competitivo, por ello al derogarse la resolución ARCSA era urgente reformar el Acuerdo 17120, además que para la aplicación del reglamento RTE 291 se debe seguir un procedimiento de verificación específico realizado en un laboratorio de ensayos de tercera parte acreditado por el SAE o designado por el MIPRO y hasta la fecha no se ha acreditado o designado un laboratorio para hacer este tipo de ensayos.

Respecto de lo manifestado por los dos servidores, el Director Ejecutivo encargado del INEN con oficio INEN-INEN-2018-0939-OF de 12 junio de 2018, indicó que el INEN puede emitir un Certificado de Conformidad en función del Reglamento RTE 291:2016, además, que la Autoridad Nacional de Vigilancia Sanitaria De Regulación de Colombia INVIMA, en mayo de 2018 aceptó el documento expedido por el INEN para la exportación a Colombia de material plástico reciclado y que las modificaciones sugeridas al RTE-291 fueron realizadas el 21 junio del 2018, lo que indica que a partir

Q. CUENTA Y SIETE

de esta fecha se conocía que el Certificado de Conformidad del INEN podía ser aplicado en lugar del certificado del ARCSA, adicionalmente no se evidenciaron gestiones por parte del MIPRO para designar a un laboratorio para realizar los ensayos del RTE-291 de conformidad con el Reglamento INEN RTE 291, con el fin de implementar el AI 17120 La Gerente 3 del PNGIDS, en el periodo de 27 de mayo al 31 de diciembre de 2019, con comunicación de 10 de diciembre de 2020 señaló, que se mantuvieron reuniones en coordinación con los delegados del MPCEIP para la preparación del borrador de informe interministerial para la reforma del acuerdo 17120. Al respecto, lo manifestado se refiere a la reforma del citado Acuerdo Interministerial mas no a la coordinación para su seguimiento y control.

La Gerente de Proyecto 3, en el periodo de 14 de febrero de 2017 hasta el 09 de octubre de 2018, con comunicación de 14 de diciembre de 2020 señaló, que la coordinación interministerial se realiza a través de las delegaciones expresas de las máximas autoridades y que el seguimiento y control de metas del Acuerdo 17120 son actividades que no constan dentro de su contrato, sin embargo de lo expresado, el objetivo primordial del PNGIDS señala el fortalecer la gestión integral de residuos sólidos en el Ecuador y los gestión del plástico se encuentran dentro de los desechos sólidos no peligrosos por los cual era responsabilidad del Gerente cumplir con los compromisos, objetivos y competencias del proyecto.

Conclusión

La falta de coordinación para definir los mecanismos para implementar las obligaciones establecidas en el AI 17120, entre el MAE y el MPCEIP no permitió el seguimiento y control de que los formatos para registro de sujetos de control y para la presentación de informes semestrales y anuales sean emitidos dentro de los plazos establecidos, que el 68% de empresas fabricantes no cuenten con un registro y que el 75% de estas empresas no presenten los informes de seguimiento y control, lo que ocasionó que se desconozca si se cumplió con la incorporación del 25% de R-PET de origen ecuatoriano en la fabricación de preformas y botellas y la disminución del consumo de materia prima virgen PET.

J.P. OCHENTA Y OCHO

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua y al Ministro de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca

18. Dispondrán a los Subsecretario de Calidad Ambiental y Competitividad, Industrial y Territorial que previo a la emisión de la reforma del Acuerdo Interministerial se definan las competencias de cada Ministerio y su operatividad, a fin de el seguimiento y control de la normativa relacionada para el uso R-PET.

Al Gerente del PNGIDS y al Director de Desarrollo de Industrias Básicas del MPCEIP

19. Elaborar una base de datos con alertas que permita controlar el estado de registro de las empresas y el establecimiento de tiempos máximos para la presentación y revisión de los informes semestrales y anuales, a fin de realizar el seguimiento y control de la incorporación del 25% de R-PET de origen ecuatoriano en la fabricación de preformas y/o botellas, de bebidas contenidas en botellas plásticas y de R-PET grado alimenticio.

Al Director de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No peligrosos y al Subsecretario de Competitividad, Industrial y Territorial

20. Dispondrán al personal a su cargo actualizar el catastro de empresas fabricantes de preformas y/o botellas, de bebidas contenidas en botellas plásticas y de R-PET grado alimenticio con el fin de determinar la necesidad de incorporar nuevas empresas dentro de los sujetos de control.

El componente 4: Gestión integral de desechos especiales no cuenta con indicador que permita verificar su cumplimiento

El componente 4 que señala, *"Implementada de la gestión integral de desechos peligrosos y especiales, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable"*; estableció como indicador de propósito que: hasta el año 2017, se implemente un 50 % la gestión integral de desechos especiales y peligrosos.

89. OCHENTA Y NUEVE

Entre las actividades realizadas para este componente están: el diagnóstico del manejo de desechos especiales y peligrosos en el Ecuador; elaboración y actualización de la normativa que regularice la gestión integral de desechos peligrosos y especiales; implementación de la política de reciclaje de desechos peligrosos y especiales y evaluación del nivel de cumplimiento del sector privado y estatal de las normas para la gestión integral de desechos peligrosos y especiales.

Falta de acciones para aprobación de la normativa de Gestión integral de desechos especiales

La Gerente del PNGIDS el 30 de octubre de 2017, mediante "Quipux temp" reasignó al Subsecretario de Calidad Ambiental el proyecto de memorando dirigido al Ministro, para que considere la aprobación de las Normas Técnicas: Aplicación de principio de responsabilidad extendida del productor, REP, Gestión Integral de los aparatos eléctricos y electrónicos, RAEE, producto de la "*Consultoría para desarrollar un modelo jurídico-institucional de responsabilidad extendida del productor y un modelo de gestión de manejo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos-RAEE en el Ecuador*" cuyos productos se aprobaron el 29 de abril de 2016; sin embargo, hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría transcurrieron 2 años y 72 días, sin que se evidencien acciones realizadas por los Gerentes del PNGIDS y los Subsecretarios de Calidad Ambiental, tendentes a la aprobación de la Normativa Técnica propuesta.

Los Gerentes del PNGIDS no realizaron el seguimiento para la aprobación de la normativa propuesta por lo que inobservaron la misión establecida en el artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos y el literal b) del artículo 22 de la LOSEP y los Subsecretarios de Calidad Ambiental, no se pronunciaron ni pusieron en consideración del Ministro del Ambiente para que considere la aprobación de las Normas Técnicas citadas, incumpliendo el literal b) y c) del artículo 22 de la LOSEP y el literal b) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del MAE, que disponen:

b) Dirigir la gestión de prevención y control de la contaminación. - c) Colaborar con el Ministro en el establecimiento de directrices y recomendaciones para la ejecución de las políticas ministeriales.

ff. NOVENTA

Lo que ocasionó que no existan los procedimientos de registro de fabricantes e importadores, metodología de definición de metas y mecanismos de control y seguimiento que permitan recuperar aparatos eléctricos y electrónicos enmarcado en el principio de responsabilidad extendida para los productores, con el fin de que los mismos sean dispuestos de manera técnica para mitigar el impacto ambiental.

Falta de control y seguimiento al cumplimiento de la normativa vigente

Con respecto a la evaluación del nivel de cumplimiento del sector privado y estatal de las normas para la gestión integral de desechos especiales, el PNGIDS desarrolló normativa para cuatro residuos especiales REP, misma que establecen metas de recuperación en porcentaje respecto a las cantidades producidas o importadas:

Residuo especial	Normativa desarrollada	Meta de recolección
Neumáticos	AM 020 (R.O. 937 de 19 de abril 2013)	20%
Plásticos agroquímicos	AM 021 (R.O. 943 de 29 de abril de 2013)	20%
Pilas	AM 022 (R.O. 943 de 29 de abril de 2013)	5%
Celulares	AM 191 (R.O. 881 de 29 de enero de 2013)	3%

Elaborado por: El equipo de auditoría

En la siguiente tabla se detallan los resultados obtenidos de la aplicación de las normativas REP, al 31 de diciembre de 2019, de conformidad con el oficio MAAE-SCA-2020-0658-O de 02 de julio de 2020, suscrito por el Subsecretario de Calidad Ambiental del MAE:

Año	Normativa de Gestión Integral por residuo	AM 020 Neumáticos usados (unidades)	AM 191 Celulares en desuso (unidades)	AM 021 Desechos Plásticos uso agrícola (Toneladas)
2014	Meta	552 434	59 856	260,00
	Recuperación	578 105	279 452	149,00
2015	Meta	874 879	59 856	269,00
	Recuperación	945 442	226 252	308,10
2016	Meta	871 958	32 652	288,00
	Recuperación	982 168	41 356	326,00
2017	Meta	994 704	50 387	345
	Recuperación	1 097 068	49 649	368,00
2018	Meta	1 239 974	52 255	402
	Recuperación	1 282 842	36 167	444,00
2019 No se proporcionó información de neumáticos, celulares y plásticos. Tampoco se proporcionó información de las pilas usadas durante el 2014 al 2019.				
Total recuperado		4 885 625	941 156	1 695

Fuente: PNGIDS 2019

Elaboración: PNGIDS 2019

DE NOVENTA Y UNO

Lo detallado en el cuadro anterior, revela que la recuperación de celulares en desuso, propuestas para los años 2017 y 2018 eran de 50 387 y 52 255 unidades respectivamente; estableciendo que, en el 2017, en relación a la meta se cumplió con el 98% de recuperación; y, en el 2018 disminuyó al 69,2%.

La Disposición General Cuarta del Acuerdo Ministerial 191, Instructivo para la Gestión Integral de Celulares en Desuso, respecto del cálculo de las metas señala:

“... La meta mínima anual de recolección de equipos celulares en desuso será del 3% de equipos celulares en desuso gestionados sobre las importaciones anuales, y de la misma manera con respecto a los productos puestos en el mercado anualmente para el caso de fabricantes nacionales (ensambladores). Este porcentaje mínimo será recalculado anualmente de acuerdo al avance de implementación de los programas aprobados o el requerimiento nacional de incrementar la recuperación de este tipo de desechos y de esta manera fomentar el reciclaje, la recuperación de materiales y otras formas de valorización, con la finalidad de proteger el ambiente (...).”

Al respecto, durante los años 2014 y 2015 se mantuvieron las metas establecidas; del 2016 al 2018 se observó un decremento de la meta y en el número de equipos en desuso recuperados y con respecto al 2019 no se proporcionó información, evidenciándose que durante el período comprendido entre el 01 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2018, el porcentaje de recuperación considerado como meta no fue recalculado anualmente conforme lo establecido en el AM 191, situación que no permitió incrementar el número de equipos en desuso recuperados y no se aseguró que la disposición de los celulares se haya realizado acorde con parámetros técnicos; por lo que los Gerentes del PNGIDS no realizaron gestiones encaminadas a actualizar la meta establecida en el AM 191 del Instructivo para la Gestión Integral de Celulares en Desuso; inobservando la misión establecida en el artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos y la letra b) del artículo 22 de la LOSEP que señala: cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez y en función del bien colectivo.

En relación al cumplimiento de la meta de pilas usadas, el Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio MAEE-SCA-0658-O de 02 de julio de 2020, indicó que al 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría, el número de importadores y/o fabricantes de pilas fue de 923 y que solo uno contó con Registro de Generador y PGI de pilas usadas aprobado en el año 2018; por lo que, en el período auditado el 99,9% no obtuvo el Registro de Generador y no presentó el PGI; sin que se evidencien las

99. NOVENTA Y DOS

acciones de supervisión para los funcionarios del PNGIDS impulsen la regularización, a fin de efectuar el seguimiento y control de la implementación del Instructivo para la gestión integral de pilas usadas emitido mediante Acuerdo 022 de 29 de abril de 2013; por lo que los Gerentes del PNGIDS inobservaron la NCI 401-03 y la letra b) del artículo 22 de la LOSEP.

A pesar de las iniciativas desarrolladas por el MAE-PNGIDS para implementar la gestión integral de desechos especiales y peligrosos, el equipo de auditoría no pudo determinar el cumplimiento del 50% establecido en el indicador de este componente, debido a que el cálculo está sujeto a diferentes interpretaciones de resultados; los Gerentes del PNGIDS inobservaron el literal b) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos publicado en R.O. 172 de 15 de abril de 2010, al no definir con claridad las metas e indicadores de este componente; los Subsecretarios de Calidad Ambiental incumplieron el literal d) del numeral 7.2 del artículo 7, al no haber observado que las metas e indicadores no estaban claramente definidas; los Coordinadores Generales de Planificación y Coordinador de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica no advirtieron la falta del establecimiento de metas claras durante el seguimiento al proyecto, inobservando el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente.

En respuesta a la comunicación de resultados, la Coordinadora General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, en funciones del 01 de junio al 31 de agosto de 2019, en comunicación de 16 de noviembre de 2020, manifestó que el indicador del componente 4 debió definirse en el año 2017 y que en su período de gestión solicitó a la Subsecretaría de Inversión Pública de la STPE la actualización del dictamen de prioridad del proyecto, a fin de continuar con su ejecución; sin embargo, hasta el 30 de julio de 2019, fecha en que se solicitó la actualización del dictamen de prioridad, la meta del indicador del componente 4 no fue clara y estuvo sujeta a diferentes interpretaciones, por lo que lo comentado se mantiene.

Posterior a conferencia final, la Coordinadora General de Planificación, en funciones desde el 27 de noviembre de 2015 hasta el 15 de junio de 2016, manifestó que, durante su periodo de gestión, se realizó el registro de la planificación del PNGIDS para hacer un seguimiento continuo a través de indicadores cumpliendo los parámetros de la Guía Metodológica GPR que daban cuenta del avance cuantitativo y cualitativo de las metas del proyecto, el detalle del avance físico a través de resúmenes ejecutivos,

Dr. NOVENTA Y TRES

monitoreando los resultados obtenidos y los riesgos que afectarían la consecución de los objetivos del proyecto PNGIDS, que a través del SIPEIP se registraron indicadores por componente de acuerdo al marco lógico, a través de los cuales el PNGIDS reportaba el cumplimiento y la Subsecretaría de Seguimiento de la ex –SENPLADES realizaba el seguimiento semestral.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones del 8 de agosto de 2014 al 19 de noviembre de 2015, posterior a la conferencia final de resultados, manifestó que en el documento del proyecto de PNGIDS priorizado por la SENPLADES se establece como indicador: *“Hasta el 2017 se ha implementado hasta un 50% la gestión integral de desechos especiales y peligrosos”* y como medio de verificación de su cumplimiento: Reglamentos, Informes, Convenios, Actas; por lo que, los Acuerdos Ministeriales 020, 021, 022, 190 y 191 contenían las metas que debían ser actualizadas cada año, en función del proceso de avance y de implementación de nuevos procesos de cadena de suministro para la valorización de residuos.

Al respecto, pese al cumplimiento las metas establecidas en los Acuerdos Ministeriales 020, 021 y 191, el equipo de control no pudo verificar cualitativa ni cuantitativamente el cumplimiento del componente 4, ya que no hubo claridad en el enunciado del indicador de su indicador, al no identificarse el universo o el 100% de la gestión o meta que se pretendía alcanzar; consecuentemente, se ratifica lo comentado.

La Gerente del PNGIDS, en funciones del 14 de febrero de 2017 al 9 de octubre de 2018, manifestó que, las solicitudes de aprobación se remitieron oportunamente a la autoridad componente y que no es atribución ni función del inmediato inferior exigir o realizar la supervisión del cumplimiento de funciones de sus jefes inmediatos. Sin embargo, el artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos establece que el Gerente tendrá como misión el planeamiento, ejecución, seguimiento y control del proyecto, por lo que desde el 30 de octubre de 2017 que reasignó al Subsecretario de Calidad Ambiental el proyecto para aprobación de la Normativa Técnica relacionada con la Aplicación de principio de responsabilidad extendida del productor, REP, Gestión Integral de los aparatos eléctricos y electrónicos, RAEE, la citada servidora no realizó seguimiento para la aprobación y emisión de la citada normativa.

El NOVENA Y WATER

La Gerente del PNGIDS, en funciones del 27 de mayo de 2019 al 31 de diciembre de 2019, posterior a la conferencia final de resultados provisionales manifestó que, la gestión, efectividad y celeridad que el equipo de control demanda a los Gerentes, deberían enfocarse en la Dirección Nacional de Control Ambiental del Ministerio del Ambiente y que desde el 1 de septiembre de 2019 la citada Dirección Nacional asumió las temas referentes a Responsabilidad Extendida, es decir de los desechos especiales; sin embargo, el Subsecretario de Calidad Ambiental, en funciones con oficio MAAE-SCA-2020-0658-O de 02 de julio de 2020, emitió los procesos relacionados a la gestión de desechos especiales y el rol del PNGIDS, en los que se observó que en base al análisis, revisión y aprobación del PNGIDS, la Subsecretaria de Calidad Ambiental emite los Registro de Generador de Desechos Especiales, las aprobaciones de los Programas de Gestión Integral de Desechos Especiales, PGI, y de los reportes de avance de implementación de los PGI, por lo que, hasta el 31 de diciembre de 2019, el PNGIDS fue competente de los temas relacionados con los Desechos Especiales y Responsabilidad Extendida del Productor.

Conclusiones

La falta de acciones encaminadas a la aprobación de la propuesta de Normativa Técnica relacionada con la Aplicación de REP, Gestión integral RAEE y la reforma a la gestión integral de residuos plásticos de uso agrícola; lo que incidió en el adecuado tratamiento y disposición final de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, al no contar con un marco regulatorio específico; impidiendo que el MAE oriente la aplicación del principio de responsabilidad extendida para los productores.

La falta de actualización la meta establecida en el AM 191 del Instructivo para la Gestión Integral de Celulares en Desuso, con la finalidad de recalculer e incrementar la recuperación de este tipo de desechos o residuos especiales, ocasionó que no se cuenta con información real respecto de la meta a cumplir y se implementen acciones orientadas a corregir o impulsar la recuperación de este tipo de desechos o residuos especiales.

El Noventa y cinco

La falta de acciones de supervisión para registrar a los sujetos de control establecidos en el Instructivo para la gestión integral de pilas usadas; ocasionó que no se cuenten con datos para verificar el cumplimiento de los indicadores y que este tipo de desechos no sean recuperados.

La falta de claridad en el cálculo del indicador del componente 4 por varias interpretaciones; impidió determinar si se cumplió con el 50% de la gestión integral de desechos especiales y peligrosos.

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua

21. Dispondrá al Subsecretario de Calidad Ambiental que en conjunto con el Gerente del PNGIDS se establezcan e implemente las acciones necesarias para la revisión y aprobación de las Normas técnicas de Aplicación de REP y de Gestión integral los RAEE con el objetivo de contar con el marco técnico normativo que permita la implementación de las políticas ambientales especialmente de la responsabilidad extendida del productor.
22. Dispondrá al Subsecretario de Calidad Ambiental para que conjuntamente con el Gerente del PNGIDS evalúe y de ser el caso actualice las metas propuestas en la normativa relacionada con los desechos peligrosos y especiales, que permita la recuperación de este tipo de desechos.

Al Gerente del PNGIDS y al Director de Sustancias Químicas, Residuos y Desechos Peligrosos y No peligrosos y al Subsecretario de Competitividad, Industrial y Territorial

23. Dispondrá al personal a su cargo notificar a las empresas generadoras de pilas usadas que implementen acciones orientadas para establecer un registro, a fin de contar con datos para verificar el cumplimiento de los indicadores y recuperar estos desechos.

El. NOVENTA Y SEIS

Fondos del Proyecto PNGIDS transferidos a BanEcuador sin justificación y restitución

En el Plan Operativo Anual del año 2015, se contempló en el Componente 4: Gestión integral de desechos sólidos y especiales realizada, aplicando el principio de responsabilidad extendida del productor e importador, potenciando el reciclaje sustentable; la actividad "*Fondo semilla socio reciclador-BNF*".

El Ministro del Ambiente y el Gerente del Banco Nacional de Fomento, actual BanEcuador E.P. el 11 de mayo de 2015, suscribieron un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para que los Recicladores de Base puedan tener acceso a seguridad social a través del IESS y puedan abrir líneas de crédito a través del banco; por lo que, el 23 de agosto de 2015 el Ministro del Ambiente y el Gerente del Banco Nacional de Fomento firmaron el Convenio Específico para la transferencia de recursos económicos del MAE al banco, para su administración a través de una línea de crédito para que apliquen las Asociaciones de Recicladores de Base registradas en la Secretaría de Economía Popular y Solidaria; a fin de contribuir al mejoramiento ambiental del país y a la eficiencia de los GADM en la gestión de los residuos sólidos, en la cláusula Novena, literal a) se establece que el seguimiento del citado convenio lo realizará la Gerente del Programa para la Gestión Integral de Desechos Sólidos o su delegado/a.

Para el efecto, el Gerente del PNGIDS, Subrogante con oficio de 04 de septiembre de 2015, solicitó a la Directora Financiera del MAE disponga a quien corresponda realice la transferencia de recursos, a fin de viabilizar el Convenio Específico de Cooperación Técnica, transacción que fue realizada el 20 de octubre de 2015 por 300 000,00 USD, con partida presupuestaria 730604 1701 001 "*A Entidades Financieras Públicas*" del PNGIDS, a la cuenta 00010318314 del BNF actual BanEcuador, en cumplimiento de la Cláusula Octava del convenio.

Al respecto, la Gerente del PNGIDS en Informe Jurídico sin número de 27 de octubre de 2016, en relación al Convenio Específico, manifestó que no existen evidencias documentales que justifiquen técnica, legal y administrativamente que las decisiones tomadas en torno a los convenios marco y específico se hayan realizado con estricto apego a los procedimientos legales conforme lo establece el artículo 81 del ERJAFE en lo referente a la motivación de los actos y resoluciones, considerando que el artículo
CINCUENTA Y SIETE

104 del COPLAFIP prohíbe a los organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, además hizo referencia a los artículos 122 y 90 del ERJAFE que tienen relación con la nulidad del acto administrativo o resolución por falta de motivación y de la extinción de los actos administrativos por vicios ya que el convenio Marco no contiene antecedentes, normas y hechos que sustenten su expedición, por lo que, el convenio específico no resulta viable por la presencia de vicios no susceptibles de convalidación y por ser inconveniente para la institución; por estas razones el MAE y el BNF no realizaron ninguna operación crediticia; finalmente recomendó la terminación por mutuo acuerdo del convenio y el reembolso de los fondos transferidos.

El Coordinador General Jurídico del Ministerio del Ambiente, en memorando de 12 de noviembre de 2016, indicó que esa cartera de Estado no posee tal facultad crediticia y que no existe disposición de rango constitucional o legal que permita al Ministerio ser garante de terceros por deudas que adquieran, ni que le faculden otorgar créditos, por lo que el cumplimiento del convenio es imposible ya que se estaría contraviniendo las normas de Derecho Público que rigen a este Ministerio y a sus dependencias, haciendo que incurra en actividades financieras y recomendó lo mismo que la Gerente del PNGIDS.

La Gerente del PNGIDS con memorando de 25 de septiembre de 2017, remitió a la Coordinación General Jurídica el Informe Jurídico de 14 de septiembre de 2017, que indica:

“... Al contener el convenio Específico cláusulas que no es imposible (sic) cumplir por falta de facultad legal para el efecto, y por adolecer de vicios que no son susceptibles de convalidación, la continuación de las relaciones que emanan de los dos instrumentos legales resulta inconveniente para el MAE...RECOMENDACIONES...La terminación por mutuo acuerdo de los convenios, por evidentes razones técnicas y jurídicas ...Que el MAE presente al BNF la solicitud de reembolso de los USD \$300.000,00 (...).”

Al respecto, la Coordinadora General Jurídica del MAE, con memorando de 17 de octubre de 2017, manifestó a la Gerente del PNGIDS que proceda a la ejecución de las recomendaciones constantes en dicho informe; señalando que, para el cierre de los Convenios, preparen el proyecto de acta de cierre, mismo que debía poner en conocimiento de esa Coordinación previo a la respectiva suscripción; recomendaciones

de NOVENTA Y OCHO

que hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de corte de la auditoría, no fueron ejecutadas.

Entre las atribuciones y responsabilidades de los Gerentes de Proyectos, establecida en el literal d) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en Registro Oficial 172 de 15 de abril de 2010, se estipula:

"...d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente; (...)".

El numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, entre las atribuciones y responsabilidades del Subsecretario de Calidad Ambiental, señala:

"...d) Controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos ...-h) Supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados a los programas y proyectos de competencia de esta subsecretaría; (...)".

Los Gerentes del PNGIDS, en funciones desde el 17 de octubre de 2017 fecha en la que la Coordinadora General Jurídica del MAE dispuso a la Gerente del PNGIDS elaborar el proyecto de acta de cierre de los convenios hasta el 31 de diciembre de 2019, fecha de cierre de la auditoría, no acataron las disposiciones emitidas por la Coordinación General Jurídica del MAE de terminar por mutuo acuerdo los convenios y de restituir los fondos transferidos; por lo que inobservaron el literal d) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos.

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental, en funciones desde el 17 de octubre de 2017 fecha en la que la Coordinadora General Jurídica del MAE dispuso a la Gerente del PNGIDS elaborar el proyecto de acta de cierre de los convenios, hasta el 31 de diciembre de 2019 fecha de cierre de la auditoría, no controlaron que los Gerentes del PNGIDS acaten las disposiciones de la Coordinadora General Jurídica, inobservando el literal d) del numeral 7.2 del artículo 7 del citado Estatuto.

Lo que evidenció que, desde el 20 de octubre de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2019 fecha de corte de la auditoría, han transcurrido 1 533 días de haber realizado la
OP. NOVENTA Y NOVE

transferencia de 300 000,00 USD del PNGIDS al Banco Nacional de Fomento, actual BanEcuador, sin que se hayan realizado las gestiones para su restitución.

Posterior a la conferencia final, el Subsecretario de Calidad Ambiental, en funciones del 16 de abril de 2019 al 26 de agosto de 2019, en comunicación de 10 de diciembre de 2020, manifestó que el criterio jurídico al cual se hace referencia señala que nunca se tuvo que haber firmado el convenio, aspecto que requería de la intervención de la máxima autoridad y no de la Subsecretaría de Calidad Ambiental. Al respecto, entre las atribuciones y responsabilidades de la Subsecretaría de Calidad Ambiental establecidas en el Estatuto Orgánico del MAE, está la de controlar y evaluar la ejecución del proyecto, así como de supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados al mismo, por lo que el Subsecretario debió advertir la falta de cumplimiento de la Gerente del PNGIDS del pronunciamiento emitido por la Coordinadora General Jurídica de terminar por mutuo acuerdo del convenio y el reembolso de los fondos transferidos.

La Gerente del PNGIDS, en funciones del 27 de mayo de 2019 al 31 de diciembre de 2019, manifestó que, este hecho correspondía atenderlo a la Gerente del PNGIDS actuante a octubre de 2017 y que durante su período de actuación dispuso al equipo técnico realizar el levantamiento de información. Al respecto, cabe aclarar que el hecho está dirigido al cargo de Gerente del PNGIDS mas no a la persona; además no presentó información respecto de las gestiones pertinentes para cerrar los convenios y restituir los fondos transferidos; por lo que se ratifica lo comentado.

La Gerente del PNGIDS, en funciones del 14 de febrero de 2017 al 9 de octubre de 2018, manifestó que, la transferencia de recursos fue producto de un convenio interinstitucional del año 2015; y que, en el ejercicio de sus funciones presentó un informe y solicitó la terminación de mutuo acuerdo del convenio; sin embargo, las acciones posteriores para concretar la terminación del convenio y el reintegro de los recursos, eran de responsabilidad exclusiva de otras unidades administrativas. Al respecto, cabe resaltar que, pese a las acciones realizadas para revelar la improcedencia del Convenio Específico, la recomendación emitida por la Coordinadora General Jurídica del MAE el 17 de octubre de 2017, de terminar el convenio, hasta la fecha de finalización de su período de actuación, no fue observada.

St. CUEN

Conclusión

La falta de acciones coordinadas para finiquitar los Convenios Marco y Específico de Cooperación Interinstitucional, que contenía cláusulas inejecutables para el MAE y para la restitución de los fondos transferidos; ocasionó que los recursos transferidos no hayan sido invertidos en actividades inherentes al proyecto, permaneciendo inmovilizados en la cuenta del Banco Nacional de Fomento actual BanEcuador, sin justificación alguna.

Recomendación

Al Ministro de Ambiente y Agua:

24. Dispondrá al Coordinador General de Asesoría Jurídica, al Subsecretario de Calidad Ambiental y al Gerente del PNGIDS, ejecutar las acciones necesarias para viabilizar la terminación por mutuo acuerdo de los Convenios Marco y Específico, así como la restitución de los 300 000 USD a esta cartera de Estado.

Componente AG: NORMATIVA Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El Componente 5: Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo, no contiene meta e indicador que permitan verificar su cumplimiento

El indicador del componente 5: "*Normativa en el manejo de residuos y reciclaje aprobado por el Ministerio y el ejecutivo*" del proyecto PNGIDS, estableció que al 2017 se cuente con la Ley Orgánica de Reciclaje y Gestión Integral de Residuos Sólidos, documentos jurídicos y Acuerdos Ministeriales; por lo que, entre las principales acciones emprendidas se detallan:

Ley Orgánica de Reciclaje y Gestión Integral de Desechos Sólidos

El "*Código Orgánico de Ambiente*", publicado en R.O. de 12 de abril de 2017; en el que se establece, la gestión integral de residuos y/o desechos sólidos que incluye el aprovechamiento y reciclaje; constituye el compendio legislativo ambiental programado, en materia de reciclaje y gestión integral de residuos sólidos; cumpliendo con una parte del indicador propósito.

El punto uno

Acuerdos Ministeriales

El MAE-PNGIDS, entre el 2015 y 2019, desarrolló y aprobó 8 acuerdos ministeriales relacionados con la gestión integral de desechos:

No.	Acuerdo Ministerial	Registro Oficial	Fecha	Objeto
1	098	598	30-09-15	Instructivo para la Gestión Integral de Neumáticos Usados, que reformó el AM 020
2	5186 (Derogado por AM 323)	379	20-11-14	Reglamento Interministerial para la Gestión Integral de Desechos Sanitarios.
3	061	316	04-05-15	Reforma del libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente de la calidad ambiental.
4	079	572	25-08-15	Expedir la normativa para la inclusión de un ciclo en la cadena de valor del vidrio aplicando el principio de responsabilidad extendida de los productores, envasadores e importadores.
5	098	598	30-09-15	Instructivo para la gestión integral de neumáticos usados.
6	121	903	15-12-16	Expedir la regulación para la gestión de residuos de botellas de vidrio en el Ecuador.
7	17 120	75	08-09-17	Expedir la normativa para el uso de R-PET en la fabricación de botellas plásticas para bebidas 2.
8	323	450	20-03-19	Expedir el Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Generados en los Establecimientos de Salud.

Fuente: Oficio MAAE-SCA-2020-0661-O de 02 de julio de 2020

Documentos jurídicos

En cuanto a la elaboración de documentos jurídicos, el Ministerio del Ambiente a través del PNGIDS, desarrolló iniciativas para promover el aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos, mediante la coordinación de acciones entre los GADM y la industria nacional.

El MAE-PNGIDS suscribió con los GADM diferentes instrumentos legales como contratos de comodato y/o cartas de entendimiento, a fin de entregar a los municipios incentivos de corta y larga duración, entre ellos: 68 cartas de entendimiento y 129 contratos de comodato; así como también, 149 convenios de cooperación técnica e instrumentos que establecen lineamientos, formatos y guías, con el objeto de contribuir con cada cantón, en el desarrollo de asistencia técnica respecto a la correcta gestión y a la sostenibilidad de los desechos sólidos; con los cuales se beneficiaron a 157 de los 221 GADM y Mancomunidades.

Entre los años 2014 y 2019 el MAE-PNGIDS brindó capacitación y/o asesoramiento técnico a 185 GADM y Mancomunidades, a través de varias actividades que involucraron visitas técnicas a territorio, reuniones, acompañamientos, revisiones de

CUENTA DOS

estudios, capacitación y seguimiento a la correcta operación, mantenimiento y uso de maquinaria, equipos e insumos entregados, entre otras, con el propósito de fomentar el aprovechamiento de residuos sólidos en los GADM; acciones que fortalecieron al 84% de los GADM.

A pesar de lo manifestado, no fue posible verificar el cumplimiento de esta parte del componente 5, ya que no se definió el indicador y meta que permita cuantificar y determinar el progreso gradual de los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo; señalando los productos más no se precisó el número para cumplir con la meta.

Por lo indicado, los Gerentes del PNGIDS, inobservaron el literal b) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en Registro Oficial 172 de 15 de abril de 2010, que establece: elaborar las metas y objetivos, así como los planes de implementación del proyecto, las etapas necesarias y el cronograma.

Por su parte los Subsecretarios de Calidad Ambiental, inobservaron el literal d) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MAE, que señala: controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos y la gestión desconcentrada y descentralizada a nivel nacional.

Además, los Coordinadores Generales de Planificación y Coordinadores de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, inobservaron el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 de la Codificación del Estatuto Orgánico ibídem, emitido en Acuerdo 025 de 15 de marzo de 2012 y su reforma emitida con Acuerdo Ministerial 049 de 20 de abril de 2018, que le dispone ser el responsable de la planificación, coordinación, seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental.

Finalmente, los citados servidores, inobservaron la NCI100-03 "Responsables del control interno", al no crear las condiciones necesarias para detectar con oportunidad la falta de definición de objetivos y metas del componente que sirvan para evaluar y medir su cumplimiento.

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, el Coordinador General de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, en funciones desde el 25 de mayo de 2017 hasta el 04 de febrero de 2019, en comunicación de 19 de noviembre de 2020,
El ciento tres

informó que a través de los informes de avance del proyecto se realiza un seguimiento integral tanto presupuestario como físico de todos los componentes emitiendo conclusiones y recomendaciones; además que, existen parámetros de medición, cualitativos, cuantitativos y presupuestarios claros y concretos que permitieron valorar el cumplimiento de los respectivos componentes. Al respecto, no se estableció numéricamente el indicador del componente, impidiendo contar con un referente para realizar el monitoreo y evaluación de su avance y cumplimiento.

La Subsecretaria de Calidad Ambiental, en funciones del 23 de diciembre de 2013 al 10 de diciembre de 2015, manifestó que, las actividades descritas como definición de metas e indicadores corresponden a un trabajo específico que realizan los técnicos y autoridades calificados en el área de planificación estratégica, los cuales no corresponden a las atribuciones y funciones del Subsecretario de Calidad Ambiental.

Al respecto, el comentario no establece que los Subsecretarios de Calidad Ambiental realicen el trabajo no los técnicos y del área de planificación estratégica, pero según el Estatuto deben controlar y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos, lo que involucra el cumplimiento de las metas mediante cálculo de indicadores.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones del 27 de noviembre de 2015 al 15 de junio de 2016, con comunicación de 19 de noviembre de 2020, manifestó que, el proyecto PNGIDS que durante su gestión el seguimiento y la evaluación de los proyectos de inversión se realizó conforme el COPLAFIP, GPR, SIPEIP, reportes Esigef e informes requeridos, para hacer un seguimiento continuo a través de indicadores e hitos que daban cuenta del avance cuantitativo y cualitativo de las metas del proyecto, agregando que, en ningún momento SENPLADES, ni el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, observaron los indicadores propuestos.

Al respecto, lo manifestado por la servidora no demuestra la posibilidad de calcular el indicador planteado usado para establecer el grado de cumplimiento del componente 5.

Posterior a la conferencia final, la Coordinadora General de Planificación, en funciones del 8 de agosto de 2014 al 19 de noviembre de 2015, manifestó que dentro de su período de actuación se generaron 5 de los 8 Acuerdos Ministeriales sobre manejo de Residuos, en cumplimiento de la meta establecida en el proyecto priorizado por la SENPLADES para este componente, cuyos medios de verificación del cumplimiento, se establecieron
del acuerdo WATP

en el mismo proyecto; además que el documento priorizado del proyecto fue revisado y analizado por parte de la Secretaría Nacional de Planificación, a fin de que cuenten con los elementos técnicos y metodológicos, para que puedan cumplir con sus objetivos y que en el referido análisis técnico realizado por la SENPLADES, no se observó la inclusión de indicadores de menor tiempo de medición.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones desde el 27 de noviembre de 2015 hasta el 15 de junio de 2016, con oficio sin número de 11 de diciembre de 2020 manifestó que, durante su periodo de gestión se realizó un arduo trabajo en la revisión, depuración y actualización de indicadores ambientales y que además estos cumplieron con los criterios de formulación definidos en la guía de proyectos SENPLADES, en la guía metodológica GPR, ya que además fueron monitoreados y revisados periódicamente por los expertos de la SENPLADES y MICSE; y, que en ningún momento las citadas entidades, observaron los indicadores propuestos desde su planificación y después en el seguimiento

Al respecto, de lo manifestado por las servidoras entre las atribuciones y responsabilidades de la Coordinación General de Planificación estaba la de ser responsable de la planificación, coordinación, seguimiento de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos; en este sentido, las Coordinadoras debieron advertir la falta de definición de metas y la debilidad en la estructuración del indicador del componente 5; impidiendo determinar el cumplimiento de este componente.

La Gerente del PNGIDS en funciones del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017, con oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020, manifestó que durante su periodo de gestión se trabajó en Normativa técnica relacionada con responsabilidad extendida del productor y de gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, gestión integral de desechos plásticos de uso agrícola, regulación de la gestión de residuos de botellas de vidrio en el Ecuador, Registro y Control de Fertilizantes, Enmiendas de Suelos y Productos Afines, uso de R-PET en la fabricación de botellas plásticas para bebidas y alimentos; y que, en todas estas normas se establecen metas e indicadores que permitían verificar el cumplimiento del manejo de residuos y reciclaje. Al respecto, cabe aclarar que el comentario no refiere al cumplimiento de las metas constantes en los diferentes acuerdos ministeriales, sino a
R. CUANTO CINCO

la falta de definición de metas y de indicadores medibles para el componente 5 del proyecto relacionado con la normativa; en este sentido, al no definirse metas ni indicadores medibles que permitan evaluar el cumplimiento gradual de este componente, se ratifica lo comentado.

La Gerente del PNGIDS, en funciones del 14 de febrero de 2017 al 9 de octubre de 2018, en comunicación de 14 de diciembre de 2020, manifestó que, en el comentario se mencionan acciones que no corresponden a su período de gestión y las supuestas deficiencias administrativas no forman parte de sus actividades establecidas en el contrato de servicio ocasionales. Al respecto, cabe mencionar que en el literal b) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, se establece el elaborar las metas y objetivos, así como los planes de implementación del proyecto, las etapas necesarias y el cronograma para su implementación; en este sentido, el indicador del componente 5 no establece metas que permitan su medición; lo que limitó al equipo de control verificar los resultados esperados.

Conclusión

No se definió la meta y el indicador del componente 5 de manera que permita su medición; lo que impidió conocer si las acciones realizadas por el PNGIDS fueron suficientes para el logro del componente propuesto.

Recomendación

El Ministro de Ambiente y Agua:

25. Dispondrá al Coordinador de Planificación y Gestión Estratégica y a los Gerentes de proyecto de inversión establecer indicadores especificando la cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar, a fin de establecer el cumplimiento de los objetivos.

La falta de implementación del sistema informático impidió la toma de decisiones oportunas en territorio por los actores involucrados y los recursos asignados fueron utilizados en otras actividades

En el Componente 6 del proyecto PNGIDS aprobado y priorizado por la SENPLADES, se señala contar con un sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional
Al punto seis

de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos; estableciendo el indicador de propósito, así:

“... Hasta el año 2017, se contará con el Sistema de Información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje implementado dentro del sistema de información ambiental nacional (...).”

De conformidad con las Matrices de Marco Lógico de los documentos aprobados y priorizados en los años 2014 y 2015, el objetivo estuvo encaminado a la elaboración de un sistema a partir de una base de datos con parámetros técnicos tanto a nivel provincial como cantonal, cuyo medio de verificación correspondía a un sistema operando, permitiendo el ingreso de información actualizada y sostenida de la Gestión Integral de Residuos Sólidos en territorio, con el fin de asegurar la toma de decisiones de manera efectiva por parte de los diferentes actores vinculados.

Para el desarrollo del sistema durante los años del 2015 al 2019, para el componente 6 se asignó 2 336 672,46 USD que incluía el sistema informático elaborado y base de datos a nivel nacional, de los cuales se ejecutó 2 099 148,87 USD, como se detalla a continuación:

Componente 6 Años	Valor Asignado (USD)	Valor Ejecutado (USD)	Diferencia (USD)
2015	550 873,58	453 121,76	97 751,82
2016	111 617,79	76 812,33	34 805,46
2017	78 168,77	42 988,78	35 179,99
2018	825 805,24	788 456,19	37 349,05
2019	770 207,08	737 769,81	32 437,27
Total	2 336 672,46	2 099 148,87	237 523,59

Elaborado por: Equipo de auditoría

Sin embargo, según los informes de gestión del proyecto PNGIDS de los años 2017 y 2018, éste no se desarrolló y los recursos asignados fueron utilizados en gastos administrativos, personal y actividades operativas del PNGIDS diferentes al desarrollo o implementación de un sistema.

Al respecto, el Subsecretario de Calidad Ambiental con oficio MAAE-SCA-2020-0662-O de 02 de julio de 2020, manifestó:

“... PNGIDS no es una dependencia autónoma ni desconcentrada del Ministerio del Ambiente y Agua; por lo que toda la información y estadísticas se las realizaba a través de la...DISE y el ...SUIA... PNGIDS no cuenta con un Sistema propio de información, para el control y monitoreo de los residuos sólidos y reciclaje, sin embargo... aportó con información de indicadores que se reflejan en dicho sistema (...).”

Dr. CIENTO SIETE

Adicionalmente, con oficio de 13 de agosto de 2020, respecto de la coordinación para la implementación del sistema informático con el Gerente del SUIA indicó:

“...la competencia para el referido sistema informático se encuentra en el SUIA, es decir, la misma no se encuentra dentro de las competencias del PNGIDS, por lo que no existe competencia que transferir (...).”

Sin embargo, de lo manifestado no adjuntó documentos que demuestren que la base de datos se encuentre disponible dentro del Sistema Único de Información Ambiental, SUIA, indicando únicamente que envió los indicadores *“Instalaciones para la disposición final de residuos y/o desechos sólidos”*, y, *“Número de estudios aprobados para cierre técnico de botaderos de desechos y/o residuos sólidos”*, para la difusión de su información a través del sistema; sin que esto sea equivalente a contar con un sistema de información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje implementado dentro del SUIA establecido en el indicador de propósito del componente.

La Gerente del PNGIDS, en funciones desde el 17 de febrero de 2017 al 09 de octubre de 2018, en comunicación de 07 de octubre de 2020, indicó que el sistema no se desarrolló a plenitud en vista de que la competencia de ejecución era parte de SUIA, gestionado desde la Dirección de Información Seguimiento y Evaluación, DISE, del MAE.

El Gerente del Proyecto del SUIA, con oficios de 03 y 18 de septiembre de 2020, respectivamente, informó que, entre las automatizaciones realizadas o entregadas para la administración de los sistemas a su cargo, no se cuenta con el sistema referido ni con actas de reuniones que se hayan mantenido con el personal del PNGIDS para la elaboración del mismo.

Los Gerentes del PNGIDS, no contaron con un sistema de información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje, la información presentada de reportes, estadísticas e indicadores fue procesada de forma manual en una hoja de cálculo de Excel; información que debió ser automatizada por ser más compleja, ya que contar con un sistema informático permite minimizar riesgos de errores, generando reportes con información confiable y actualizada para cualquier período de tiempo en el que el sistema esté vigente.

AL CIENTO OCHO

El Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos, publicado en el R.O. 172 de 15 de abril de 2010, en su artículo 3, literales c), d), e) y f), establece:

“...c) Proponer el presupuesto referencial del proyecto a gerenciar...en caso que el presupuesto referencial se encuentre preelaborado, se encargará de su gerenciamiento, pudiendo proponer las reformas que considere pertinentes para cumplir con los objetivos del proyecto.- d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente.- e) Realizar un control del gasto destinado a la implementación del proyecto e informar a la máxima autoridad sobre cualquier ajuste que se deba realizar al presupuesto...f) Monitorear y dar seguimiento continuo a través de indicadores de gestión el desarrollo del proyecto mediante el cumplimiento de los objetivos planteados e informar a la máxima autoridad los resultados obtenidos (...).”

Los artículos 113 y 179 del COPLAFIP, establecen que la ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad; y, que los servidores encargados del manejo presupuestario serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, observando estrictamente las asignaciones aprobadas.

Además, el numeral 2.4.3 Reformas Presupuestarias de las Normas Técnicas de Presupuesto, dispone:

“... Se considerarán reformas presupuestarias las modificaciones en las asignaciones consignadas a los programas incluidos en los presupuestos aprobados que alteren los techos asignados, el destino de las asignaciones, su naturaleza económica, fuente de financiamiento o cualquiera otra identificación de los componentes de la clave presupuestaria.- Las modificaciones se harán sobre los saldos disponibles no comprometidos de las asignaciones (...).”

Los Gerentes del PNGIDS, desde el 02 de enero de 2014 hasta el 13 de febrero de 2017 realizaron acciones orientadas al desarrollo de un sistema informático; sin embargo, desde el 14 de febrero de 2017 hasta el 30 de julio de 2019, fecha en la que se solicitó la actualización del dictamen de prioridad, no se impulsaron acciones para desarrollar este sistema, utilizando recursos del componente 6 en actividades diferentes a las priorizadas, sin evidenciar las autorizaciones de las reformas y/o justificativos respectivos, para utilizar recursos en actividades diferentes; incumpliendo los artículos 113 y 179 del COPLAFIP; que establecen que la ejecución presupuestaria comprende

AL CIENTO NOVE

el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad; y, que los servidores encargados del manejo presupuestario serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, observando estrictamente las asignaciones aprobadas, el sub-numeral 2.4.3.1 Definición del numeral 2.4.3 de Reformas Presupuestarias de las Normas Técnicas de Presupuesto que dispone:

“... Se considerarán reformas presupuestarias las modificaciones en las asignaciones consignadas a los programas incluidos en los presupuestos aprobados que alteren los techos asignados, el destino de las asignaciones, su naturaleza económica, fuente de financiamiento o cualquiera otra identificación de los componentes de la clave presupuestaria.- Las modificaciones se harán sobre los saldos disponibles no comprometidos de las asignaciones (...).”

Y los literales c), d), e) y f) del artículo 3 del Reglamento de Contratación de Gerentes de Proyectos que señalan:

“...c) Proponer el presupuesto referencial del proyecto a gerenciar...en caso que el presupuesto referencial se encuentre preelaborado, se encargará de su gerenciamiento, pudiendo proponer las reformas que considere pertinentes para cumplir con los objetivos del proyecto.- d) Justificar el uso y administración de recursos según el presupuesto y cronograma establecidos, enmarcado en la normativa presupuestaria, contable y tributaria vigente.- e) Realizar un control del gasto destinado a la implementación del proyecto e informar a la máxima autoridad sobre cualquier ajuste que se deba realizar al presupuesto...f) Monitorear y dar seguimiento continuo a través de indicadores de gestión el desarrollo del proyecto mediante el cumplimiento de los objetivos planteados e informar a la máxima autoridad los resultados obtenidos (...).”

Los Subsecretarios de Calidad Ambiental, desde el 14 de febrero de 2017 hasta el 30 de julio de 2019, no supervisaron ni controlaron que los Gerente del PNGIDS utilicen los recursos asignados para el desarrollo del sistema de información, control y monitoreo para residuos sólidos y reciclaje, por lo que, inobservaron la NCI 401-03 “Supervisión” y el literal h) del numeral 7.2 del artículo 7 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, que señala supervisar y controlar la correcta utilización de los recursos asignados a los programas y proyectos.

Los Coordinadores Generales de Planificación Ambiental y Coordinador de Planificación Ambiental y Gestión Estratégica, no realizaron el seguimiento para el cumplimiento del componente 6; inobservaron el literal n) del numeral 8.1.1 del artículo 7 de la

El. CIENTO DIEZ

Codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio del Ambiente, emitido en Acuerdo 025 de 15 de marzo de 2012 y su reforma emitida con Acuerdo Ministerial 049 de 20 de abril de 2018, que establece ser, el Responsable de la planificación, coordinación, seguimiento, de todas las acciones relacionadas a la ejecución de los proyectos de la política ambiental.

La falta de cumplimiento del componente 6 ocasionó, que no se cuente con un sistema informático que contenga parámetros técnicos a nivel provincial y cantonal como: producción per cápita, caracterización de residuos sólidos, porcentaje de recolección, el tipo de disposición final y localización, licencia ambiental, aprovechamiento de residuos, información actualizada, sostenida de la GIRS en territorio, completa, integra y confiable en un repositorio para la toma de decisiones basada en escenarios reales y que estén disponibles oportunamente y faciliten el seguimiento y evaluación, a pesar de que se asignaron recursos económicos, mismos que fueron utilizados en otras actividades sin autorizaciones reformas y justificativos por parte de la máxima autoridad del MAE y SENPLADES actual STPE

En respuesta a la comunicación de resultados provisionales, el Gerente de Proyecto 3, actuante en el período de 26 de mayo de 2015 al 30 de noviembre de 2015, en comunicación de 23 de 2020, manifestó que la máxima autoridad gestionó el apoyo del gobierno de España para implementar una plataforma para la gestión integral de residuos, que durante su período de gestión revisó y levantó los procesos del PNGIDS para que sean automatizados, en especial los más relevantes y adjuntó el memorando MAE-PNGIDS-2015-0867-M de 11 de agosto de 2015, dirigido a la Gerente Sistema de Información Ambiental, SUIA remitiendo las modificaciones al requerimiento funcional de los procesos de viabilidad técnica de proyectos de residuos sólidos y solicitó que esta versión sea aplicada en la automatización de los procesos de la Subsecretaria de Calidad Ambiental.

La Ministra del Ambiente actuante en el período de 09 de noviembre de 2012 al 19 de noviembre de 2015 y el Gerente de Proyecto 3, actuante en el período de 26 de mayo de 2015 al 30 de noviembre de 2015, en comunicación de 23 de 2020 en comunicación de 27 de noviembre de 2020, manifestó que se gestionó el apoyo de España para la implementación de una plataforma para la gestión integral de residuos para el Ecuador y remitieron el memorando de 07 de agosto de 2015 mediante el cual la Ministra delegó

PP. CIENTO ONCE

la coordinación del desarrollo del Proyecto "Plataforma de Gestión Pública Ministerial Integral de Residuos" al Gerente del PNGIDS.

La Coordinadora General de Planificación, en funciones del 08 de agosto de 2014 al 19 de noviembre de 2015, en respuesta a la comunicación de resultados y a la conferencia final en comunicaciones de 27 de noviembre y 05 de diciembre de 2020, en similares términos manifestó que durante su período se realizaron gestiones para el desarrollo de una Plataforma de Gestión Pública Ministerial Integral de Residuos en coordinación con el apoyo del gobierno español, la cual se ejecutaría de manera progresiva y que el 19 de junio de 2015 la empresa española remitió a la Viceministra de Ambiente un correo electrónico con el fin de realizar consultas técnicas y coordinaciones relacionadas con el desarrollo del sistema informático que cumpla con los parámetros técnicos a nivel provincial y cantonal, con información completa, íntegra, confiable y actualizada, destinada a la toma de decisiones.

En respuesta a la conferencia final, la Coordinadora General de Planificación, en funciones del 27 de noviembre de 2015 al 15 de junio de 2016 en comunicación de 11 de diciembre de 2020 remitió el Memorando Nro. MAE-DISE-2015-2554 de 09 de diciembre de 2015 mediante el cual la Gerente del SUIA informó al Gerente del PNGIDS que el SUIA ha concluido con el desarrollo del aplicativo web para el Sistema de Indicadores de Seguimiento de Residuos Ecuador, SISRE, que contaba con información de la gestión de residuos como: ubicación del GADM, aprovechamiento, reciclaje, incentivos, mancomunamiento, GIRS, cierres técnicos, disposición final, información geopolítica, generación de residuos, sistema desarrollado por el PNGIDS y el SUIA, a fin de que se valide y se pueda poner en funcionamiento.

La Gerente de Proyecto 3, en funciones del 13 de julio de 2016 al 13 de febrero de 2017 en oficio 005-LMST-2020 de 13 de diciembre de 2020 manifestó que durante su período de gestión se trabajó con el SUIA para el desarrollo del Sistema Informático, que comprendía temas en el sector privado de reciclaje y aprovechamiento, así como con los GADM, motivo por el cual el PNGIDS elaboró los TDR para contratar dos técnicos que prestarían el servicio informático requerido desde el SUIA, y que en febrero de 2017 que culminó su período el proceso se quedó pendiente de continuar en la siguiente administración del PNGIDS.

Pl. CIENTO DIEZ

Lo manifestado por los servidores, evidencia que se impulsaron y coordinaron acciones enfocadas a desarrollar un sistema informático de la gestión integral de residuos sólidos; sin embargo, desde el 13 de febrero de 2017 hasta el 30 de julio de 2019, dicho sistema no entró en funcionamiento ocasionando que no se cuente con información completa, integrada, confiable y actualizada que permita la toma de decisiones.

La Gerente de Proyecto 3, en funciones del 14 de febrero de 2017 al 9 de agosto de 2018, en comunicación de 14 de diciembre de 2020, manifestó que la implementación de recursos informáticos es una actividad atribuida a la unidad administrativa competente y que cuenta con los recursos tecnológicos para el cumplimiento efectivo de la tarea señalada; sin embargo, el componente 6 del proyecto PNGIDS señalaba contar con un sistema informático elaborado, base de datos a nivel nacional de la situación de reciclaje y gestión integral de residuos el implementado dentro del sistema de información ambiental nacional, componente que fue aprobado y priorizado por la SENPLADES y contó recursos para realizar dicha actividad.

Conclusión

El componente 6 del proyecto no fue ejecutado; lo que ocasionó que no se cuente con un sistema informático que contenga información de la gestión integral de los residuos sólidos, lo que impidió el ingreso de datos actualizados en territorio, con la finalidad de contar con información completa, integrada, confiable y actualizada que permita la toma de decisiones basadas en escenarios reales y disponibles oportunamente, a pesar de que se asignaron recursos económicos, mismos que fueron utilizados en otras actividades sin autorización por parte de la máxima autoridad del MAE y por la SENPLADES actual STPE.

Recomendaciones

Al Ministro del Ambiente y Agua

26. Disponer al Subsecretario de Calidad Ambiental controlar que los Gerentes a cargo de los proyectos de inversión, utilicen los recursos asignados conforme lo aprobado y priorizado por la máxima autoridad de planificación nacional, a fin cumplir con los objetivos aprobados y priorizados.

11. CIENTO TRECE

27. Disponer al Gerente del PNGIDS coordinar con el área responsable la ejecución del componente 6 relacionado con el "Sistema de Información de residuos sólidos y reciclaje implementado" aprobado por la STPE en el año 2019 para implementar el referido sistema.

Al Subsecretario de Calidad Ambiental

28. Dispondrá al Gerente del PNGIDS coordinar con el Gerente del Proyecto SUIA, la migración de los datos contenidos en Excel al sistema de gestión de base de datos, que se integrará al módulo del sistema informático para la gestión de sustancias químicas, residuos y desechos peligrosos y no peligrosos y este a su vez al SUIA, con la finalidad de no perder la información histórica.



Dra. Mery Villarroel Ríos, Dpl.

Directora Nacional de Auditoría de Recursos Naturales

AL CIENTO CATORCE