



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Nuevo enfoque de la Auditoría Interna del sector público en el contexto de fortalecer el control y fiscalización de los recursos estatales

TRABAJO DE FIN DE MAESTRIA

AUTOR: Cabezas Gallegos, Ana María

DIRECTOR: Carrión González, Paúl Edvaldo, Dr

CENTRO UNIVERSITARIO QUITO

2014

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Doctor

Paúl Edvaldo Carrión González.

DOCENTE DE TITULACION

De mi consideración:

El presente trabajo de investigación denominado: “Nuevo enfoque de la Auditoría Interna del sector público en el contexto de fortalecer el control y fiscalización de los recursos estatales” realizado por Cabezas Gallegos Ana María, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, 28 de febrero de 2013

f).....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Cabezas Gallegos Ana María, declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría: Nuevo enfoque de la Auditoría Interna del sector público en el contexto de fortalecer el control y fiscalización de los recursos estatales, de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo Paúl Edvaldo Carrión González director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art, 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f).....

Autor Cabezas Gallegos Ana María

Cédula 0601870066

DEDICATORIA

A mis hijos: Ana María, Ramiro Fernando y María Cristina fuente de inspiración y razón de vivir,
por ellos y para ellos con todo mi amor.

A mi madre Anita María Gallegos Pástor, quien fue ejemplo de superación, tenacidad y
fortaleza.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por bendecir mi vida y ser el pilar fundamental de mi existencia.

A mi esposo Ramiro Fernando Vallejo Mejía, por su amor y apoyo incondicional.

A mi padre Jorge Isaac Cabezas Altamirano, por su ejemplo de amor a la vida, por su bondad y
paciencia.

Al Dr. Paúl Carrión González, Director de Tesis, por su aporte y motivación para concluir este
proyecto.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS	vi
RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES	5
1.1 El Estado	6
1.1.1 Concepto de Estado.	6
1.1.2 Concepto de Gobierno.	6
1.1.3 Diferencia entre Estado y Gobierno.	7
1.1.4 Organización del poder estatal en el Ecuador.	8
1.2 La administración pública	10
1.2.1 Concepto de administración pública.	10
1.2.2 Conformación del sector público.	11
1.2.3 Organización de los entes públicos.	12
1.2.4 Gestión por resultados.	14
CAPITULO II: CONTROL DE LOS RECURSOS ESTATALES	17
2.1 Contraloría General del Estado	18
2.1.1 Creación de la Contraloría General del Estado.	18
2.1.2 Evolución normativa de la Contraloría General del Estado.	20
2.1.3 La Contraloría General del Estado y su lucha continúa contra la corrupción	26
2.2 Sistema de control administrativo	29
2.2.1 Auditoría interna.	30
2.2.2 Auditoría externa.	30

2.2.3	Control interno.	32
2.3	Determinación de responsabilidades	35
2.3.1	Responsabilidad administrativa culposa .	37
2.3.2	Responsabilidad civil.	40
2.3.3	Presunción penal.	44
 CAPITULO III: LA AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL		 47
3.1	Entendimiento de la Auditoría Interna Gubernamental	48
3.1.1	Reseña histórica de la auditoría interna gubernamental.	48
3.1.2	El Rol de la auditoría interna en las entidades del sector público.	54
3.1.3	Beneficios e importancia de la auditoría interna.	55
3.1.4	Alcance de las labores de la auditoría interna.	57
3.2	Análisis Situacional y Operacional de la Auditoría Interna Gubernamental	59
3.2.1	Análisis situacional de la auditoría interna gubernamental.	59
3.2.2	Análisis operacional de la auditoría interna gubernamental.	65
3.3	Reingeniería de los Procesos de la Auditoría Interna Gubernamental para fortalecer el Control de los Recursos Estatales	70
3.3.1	Reingeniería en las políticas del trabajo.	71
3.3.2	Reingeniería en la estructura organizacional y funcional.	72
3.3.3	Reingeniería de los procesos en las tareas de control.	72
3.3.4	Reingeniería de procedimientos, técnicas y prácticas de auditoría.	73
3.4	Las Auditorías Internas y el Apoyo Efectivo Contra la Corrupción Estatal	74
3.4.1	La corrupción: Un mal de ayer y hoy.	74
3.4.2	Efectos de la corrupción en la sociedad y el Estado.	77
3.4.3	El Esfuerzo de la auditoría interna para combatir la corrupción estatal.	79
3.4.4	Los valores y ética como un medio para evitar la corrupción.	81
CONCLUSIONES		84
RECOMENDACIONES		88
BIBLIOGRAFÍA		90

RESUMEN

La función de auditoría interna en el sector público se encuentra regulada por las leyes y normativa emitida por la Contraloría General del Estado, realiza el control posterior de la gestión gubernamental, su labor es punitiva y está encaminada al establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles o presunciones de responsabilidades penales.

Por lo tanto resulta imprescindible que la Contraloría General del Estado, como ente rector del control gubernamental profundice el proceso de modernización del control, eleve la calidad de su desempeño y realice reformas a las leyes que regulan Auditoría Interna, de tal forma que la “Auditoría Interna” sea concebida bajo el enfoque de evaluación preventiva o correctiva, identificando oportunamente las debilidades del control interno y facilitando la adopción inmediata de acciones correctivas; con lo cual se logra optimizar el control de los recursos y se constituye en un pilar fundamental para la lucha efectiva contra la corrupción estatal.

En consecuencia, el nuevo rol de la auditoría interna es prevenir, rectificar o solucionar aspectos críticos y complejos de las organizaciones públicas, logrando resultados concretos y de impacto en la sociedad.

PALABRAS CLAVES: auditoría interna, Contraloría, Estado, público, gubernamental, estatal, corrupción, punitiva, control, recursos, preventiva, gestión.

ABSTRACT

The function of internal audit in the public sector is regulated by the laws and regulations issued by the Comptroller General of the State performs the subsequent control of governmental management, their work is punitive and is directed towards the establishment of responsibilities administrative, civil or criminal responsibilities presumptions.

It is therefore essential that the General Comptroller of the State, as governing body of Government deepens the process of modernization of the control, raise the quality of their performance and make reforms to the laws governing internal audit, so that the "internal audit" is conceived under preventive or corrective assessment approach, timely identifying weaknesses in internal control and facilitating the immediate adoption of corrective actions; which is achieved by optimizing the control of resources and constitutes a fundamental pillar for the effective fight against State corruption.

Consequently, the new role of the internal audit is to prevent, correct or solve complex and critical aspects of public organizations, achieving concrete results and impact on society.

KEY WORDS: internal auditing, controllership, State, public, Government, State, corruption, punitive, control, resources, preventive, management.

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Interna en el sector público ecuatoriano actualmente tiene definidas sus funciones en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado emitida el 12 de junio de 2002, reforma del 1 de agosto de 2009; y, en su Reglamento promulgado el 7 de agosto de 2003.

De acuerdo con lo estipulado en la ley, las “*Unidades de Auditoría Interna*” que funcionan en las entidades y organismos gubernamentales dependen técnica y administrativamente de la Contraloría General del Estado, su labor primordial está encaminada a efectuar el control posterior de las actividades y operaciones administrativas-financieras desarrolladas por cada entidad pública; es decir, su trabajo está dirigido a realizar una labor punitiva, sancionadora de los actos administrativos que se originaron en el pasado de la gestión pública, lo cual conlleva, como resultado de los informes de exámenes especiales y auditorías practicados, al establecimiento y predeterminación de responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidades penal; y, a la emisión de recomendaciones para la mejora de la gestión.

No obstante, las máximas autoridades de los entes públicos consideran la recomendaciones formuladas en los informes de auditoría como una labor inoportuna, por cuanto esperan de la Auditoría Interna alertas inmediatas a través de la evaluación de los controles previos y concurrentes que aseguren el desarrollo de su gestión operacional y provean de una herramienta acertada para la toma de decisiones inmediatas en el manejo y control de los recurso públicos.

La problemática de la función de las “*Unidades de Auditoría Interna*” se profundiza más, si consideramos que las remuneraciones que percibe el personal de auditores internos son efectuadas por las entidades a las que sirve y controla, situación que deja entrever la falta de independencia en sus actividades de control al ser considerada como juez y parte de las mismas.

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control LOAFYC, emitida en 1977 asignó como función de la Auditoría Interna el control posterior de los recursos del Estado. Han transcurrido 34 años y la función de Auditoría Interna no ha cambiado, se continúa ejecutando actividades de control posterior de la gestión administrativa financiera pública, su rol protagónico y acorde

con las nuevas corrientes administrativas imperantes formuladas para el mejoramiento de los procesos organizacionales, no ha sido considerada.

Acorde con este contexto y con las concepciones contemporáneas de la Auditoría Interna resulta necesarios, que la Contraloría General del Estado profundice el proceso de modernización del control, elevando la calidad de su desempeño y el establecimiento de reformas a las leyes que regulan la función de Auditoría Interna, de manera que se conviertan en el principal protagonista del control de los procesos públicos con la finalidad de lograr resultados concretos y de impacto en la sociedad.

En consecuencia, el nuevo rol exige que el auditor interno tenga la capacidad de prevenir, rectificar, o solucionar e intervenir en aspectos de decisión trascendental, críticos y complejos de la organización, sin que esto signifique restar su objetividad e imparcialidad de criterios, pues su actividad tiene una vinculación directa con la responsabilidad y calidad profesional y una actitud mental independiente frente a cada situación en la cual amerite su intervención.

El primer capítulo: ASPECTOS GENERALES trata sobre el Estado, el Gobierno, detalla la estructura del Estado Ecuatoriano descrita en la Constitución de la República de 2008, poniendo especial énfasis en la Función de Transparencia y Control social, donde pertenece actualmente la Contraloría General del Estado.

El segundo capítulo: CONTROL DE LOS RECURSOS ESTATALES presenta a la Contraloría General del Estado, como ente rector técnico del control de los recursos fiscales, reseña histórica y evolución normativa, desde su creación hasta la actualidad.

El tercer capítulo: LA AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL se refiere a la función de Auditoría Interna, conceptualización, creación, normativa con la que cuenta para el desarrollo de su actividad y un FODA de la situación actual en las que se desenvuelven las Unidades de Auditoría Interna del sector público. Además señala el aporte de la Auditoría Interna para luchar contra la corrupción estatal.

Las CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, puntualiza los temas tratados en la investigación y propone una reforma legal para llevar a efecto los cambios en la función de Auditoría Interna del sector público.

CAPITULO I
ASPECTOS GENERALES

1.1 El Estado

1.1.1 Concepto de Estado.

La palabra Estado proviene del vocablo latín “*status*”¹, que significa la forma de ser, la condición, la manera de ser. El Estado es el grupo humano que habita determinado territorio, es una sociedad organizada jurídicamente y dentro de la cual existe una persona con suficientes poderes y autoridad para establecer leyes y reglamentos que permiten regular y controlar las actividades de la misma. Posee soberanía interna y externa y es reconocido por la comunidad internacional.

Ninguna persona puede vivir sin que pertenezca a un Estado ya que su actuación debe estar acorde con lo establecido por las leyes promulgadas en el territorio que habita. El Estado tiene como finalidad propia procurar el bien común proporcionando para ello las condiciones necesarias para satisfacer las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 ² en el capítulo primero denominado PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, Art.1 señala: “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada*”.

El Estado se encuentra conformado por tres elementos básicos: población, es el elemento humano que habita en un determinado territorio; territorio, es el espacio físico que tiene sus límites establecidos; y, el poder se encuentra representado por las autoridades que ejercen un poder coercitivo sobre la población o la sociedad.

1.1.2 Concepto de Gobierno.

¹ <http://www.ucsm.edu.pe/rabarcaf/vojula07.htm>

² Registro Oficial 449, octubre 20, 2009

La palabra gobierno proviene del vocablo griego “*kubernao saitam*”³ que significa “*pilotear un barco*”, dirigir, regentar, administrar. El Gobierno son todas las instituciones u organismos administrativos y políticos que funcionan en un Estado, es el encargado de dirigir las funciones del Estado, tiene la responsabilidad de dirigir, controlar y administrar las instituciones estatales. Por lo general se encuentra integrado por el Presidente, Ministros, Secretarios y demás funcionarios de alta jerarquía gubernamental, a través de su autoridad ejerce el poder político sobre una sociedad.

El Gobierno es, normalmente, la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado.⁴

La solidez que presente el gobierno en su estructura permite la ejecución eficaz de los poderes del Estado, quienes son los encomendados de crear un sistema esencial de protección social para todas las personas que viven en el Estado.

Existen varias formas de gobierno en el mundo, entre las principales se puede citar: democracia y monarquía. En democracia, el pueblo elige a sus representantes o dignatarios mediante elecciones libres y en uso de sus plenas libertades y derechos; en monarquía, el cargo supremo de un Estado es vitalicio y sujeto a herencia.

1.1.3 Diferencia entre Estado y Gobierno.

El Gobierno es una parte del Estado, es el encargado de llevar a cabo las funciones del Estado y es quien ejerce las actividades gubernamentales a través de la conducción de la política, puede tratarse de un presidente o un primer ministro. El Gobierno se modifica, se transforma, tiene diferente nombre y color político.

³ <http://significado.de/gubernamental>

⁴ <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>

El Estado permanece idéntico en su estructura, perdura siempre y es inalterable a los sucesivos cambios de Gobierno.

1.1.4 Organización del poder estatal en el Ecuador. ⁵

El Estado tiene como finalidad propia procurar el bien común proporcionando para ello las condiciones necesarias para satisfacer las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad. Los poderes del Estado son independientes, por lo tanto un poder no puede influir ni tiene mandato sobre otro poder.

El Estado Ecuatoriano está conformado por cinco Funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Transparencia y Control Social; y, Electoral.

Función Ejecutiva

La Función Ejecutiva está representada por el Presidente y Vicepresidente de la República, los cuales son elegidos en binomio para un mandato de cuatro años, en caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente asumirá la Presidencia el Vicepresidente de la República.

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. Una de sus atribuciones es nombrar y remover a los ministros de Estado y a los gobernadores de cada provincia.

Función Legislativa

La Función Legislativa está representada por la Asamblea Nacional, unicameral, está constituida por asambleístas elegidos para un período de cuatro años y es la encargada de aprobar y normar leyes que permitan un funcionamiento adecuado de lo público, así como fiscalizar a las demás Funciones del Estado.

⁵ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, octubre 20, 2008

La Asamblea Nacional está integrada por:

- Quince asambleístas elegidos a nivel nacional.
- Dos asambleístas elegidos por cada una de las provincias del Ecuador, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
- La elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y del exterior se determinará de conformidad con la ley.

De entre sus miembros se eligen: un Presidente y dos Vicepresidentes, y cuatro vocales de distintas bancadas que conforman la Comisión Administrativa de la Legislatura (CAL). Los Asambleístas gozan de fuero judicial, no son civil ni penalmente responsables por las opiniones, actos o decisiones que efectúen al desempeñar sus funciones ya sea dentro o fuera de la Asamblea Nacional.

Función Judicial

Tiene la potestad de administrar justicia y hacer cumplir la ley, es ejecutada por los órganos de la función judicial sean estos órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos, que se encuentran conformados de la siguiente manera:

- Los órganos jurisdiccionales, son los siguientes: Corte Nacional de Justicia, está integrada por 21 jueces designados para un periodo de 9 años, cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley, y los juzgados de paz.
- El órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial es el Consejo de la Judicatura, está conformada por 9 vocales, que duran en sus funciones 6 años.
- Los órganos auxiliares son: el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y otros que determine la ley.

- Los órganos autónomos son: la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado. Sus máximas autoridades desempeñan sus funciones durante 6 años.

Función de Transparencia y Control Social ⁶

La Función de Transparencia y Control Social es la encargada del control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o realicen acciones de interés público. Está conformada por: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, Superintendencias.

Los representantes de estos organismos eligen a un Presidente o Presidenta cada año, quien preside una instancia de coordinación entre las instituciones de esta Función, duran en funciones 5 años, tienen fuero de Corte Nacional y están sujetos a enjuiciamiento político por parte de la Asamblea nacional.

Función Electoral

Es responsable de garantizar los derechos políticos de los ciudadanos expresados a través del sufragio, asegurando la participación representativa, organización y control de procesos electorales, registro de partidos y movimientos políticos, entre otras actividades relacionadas con la actividad electoral. Está integrada por las siguientes instituciones: Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral. El Presidente de este organismo es elegido por los cinco consejeros principales y es el representante de la Función Electoral.

1.2 La administración pública

1.2.1 Concepto de administración pública.

⁶ Artículo 204, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, octubre 20, 2008

La Administración pública es la actividad permanente, específica y práctica que ejecutan los distintos organismos y entidades públicas cuya finalidad es alcanzar la satisfacción inmediata de las necesidades individuales y colectivas de los grupos sociales que integran el Estado. Está conformada por personal profesional, recursos materiales y económicos públicos que le permiten materializar las decisiones del gobierno en pro de cumplir con las demandas de la sociedad; es el nexo entre la población y el poder político.

El capítulo séptimo de la Constitución de la República de 2008⁷, en su artículo 227 define a la administración pública como un servicio a la sociedad que debe ser ejecutado bajo los principios de la eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

La política pública del gobierno se ve identificada en la atención de las necesidades y servicios a las comunidades y en la eficiencia en el desempeño de las actividades que desarrollan los diferentes entes que conforman el sector público. La calificación de un buen o mal gobierno está parametrizado en función de la eficacia de la administración pública otorgando más y mejores servicios que logren un cambio en su esencia para alcanzar un desarrollo económico del país sostenible en el tiempo.

El éxito de la administración pública depende en gran parte de las políticas públicas emanadas desde el gobierno, al ser ejecutor de esta política la organización y calidad de los servicios que presta es de vital importancia para la población, la cual evalúa al gobierno actuante en referencia a la satisfacción de sus necesidades cotidianas. La apreciación de la sociedad sobre el funcionamiento y eficiencia de la administración pública determina el debilitamiento o fortalecimiento del régimen político que la rige.

1.2.2 Conformación del sector público.

⁷ Registro Oficial 449, octubre 20, 2008

El sector público es el conjunto de instituciones administrativas que han sido creadas por ley y con las cuales el Estado presta servicio a la comunidad y cumple con los objetivos propuestos en beneficio del pueblo y el bienestar común.

De conformidad con lo señalado en la Constitución de la Republica del 2008, el sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

1.2.3 Organización de los entes públicos.

En consideración que la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva ⁸, faculta al Presidente de la Republica la potestad de suprimir, fusionar y reorganizar organismos de la Función Ejecutiva y bajo la premisa de optimizar la administración pública, desde el año 2007 hasta el 2012 el tamaño del sector público ha crecido de manera desproporcionada, incursionando en todos los sectores de la producción e interviniendo directamente en el desarrollo de la nación.

Con el fin de mejorar la administración pública y de convertirla en un proceso dinámico, ágil y

⁸Ley 50, Registro Oficial 349, diciembre 31, 1993

eficiente paralelo a las empresas del sector privado, el gobierno emitió políticas organizacionales para fusionar aquellas entidades públicas que de manera conjunta prestaban un mejor servicio a la comunidad, evitando así la duplicación de funciones y/o actividades.

De la misma forma también se procedió a reorganizar y en varios casos a suprimir algunos organismos públicos que no cumplían con la finalidad para la que fueron creados, su atención no era eficiente y oportuna a la colectividad y por lo tanto no contribuía con el progreso del país.

Este incremento y cambios de los organismos públicos generan en la ciudadanía un desconocimiento del número de entidades que existen, los objetivos que persiguen con su creación y/o fusión y las actividades que ejecutan cada una de ellas en bienestar del pueblo.

El Ministerio de Relaciones Laborales ⁹ expidió el Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos que conforman el sector público del Estado, hasta el 2009 mantenía 4813 diferentes tipos de organizaciones e instituciones que paulatinamente han sido creados, modificadas o suprimidas para adaptarse a la política estatal y a los fines que persigue el gobierno.

A continuación se resume el número de entidades y organismos que conformaron el Estado ecuatoriano hasta el 2009.

Organismos y entidades de las Funciones del Estado:

Función Ejecutiva	2375
Función Legislativa	1
Función Judicial	617
Función de Transparencia y Control Social	7
Función Electoral	2

⁹ Acuerdo Ministerial No. MRL-2009-000021, agosto 29, 2009

Organismos y entidades públicas creadas por la Constitución o la Ley:

Entidades del sector público financiero	8
Universidades y escuelas politécnicas	28
Organismos del sector público	170
Empresas de servicios públicos	8

Régimen Autónomo Descentralizado:

Parroquial Rural	795
Cantonal	221
Metropolitano	1
Provincial	24

Empresas, organismos y entidades creadas por el Régimen Autónomo Descentralizado:

Empresas públicas	451
Organismos y entidades	103

1.2.4 Gestión por resultados.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 555 de 19 de noviembre de 2010¹⁰, el Presidente Constitucional de la República, dispone la implementación del proyecto Gobierno por Resultados-GPR en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, tiene como objetivo implantar las políticas, normas, procedimientos e instrumentos de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones realizar una gestión pública de procesos, para lograr el bienestar y satisfacción de los ciudadanos.

¹⁰ Registro Oficial 331, noviembre 30, 2010

La implementación y operación de Gobierno por Resultados GPR, tiene como fin obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de administración pública establecidos en la Constitución de la República, así también dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos. ¹¹

Este proyecto del Gobierno denominado “GPR” se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio público y su reglamento general, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y en la Norma Técnica de Gestión de procesos en la administración pública emitida por la Secretaria Nacional de la Administración Pública.

El artículo 226 de la Constitución de la República dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de un poder estatal tendrán la obligación de organizar las acciones que le permitan cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados.

El Art. 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP¹² y 116 de su Reglamento establecen que la Secretaría Nacional de la Administración Pública tendrá como responsabilidad la determinación de las políticas, metodología de gestión institucional y las herramientas para el mejoramiento de la gestión de la eficiencia de las instituciones que comprende la administración pública central e institucional.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador, El Salvador, el 31 de

¹¹ Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados, Acuerdo Ministerial 1002, diciembre 20, 2011

¹² Registro Oficial 294, octubre 6, 2010

octubre de 2008, determina a la gestión por procesos como uno de los ejes fundamentales para lograr una administración pública de calidad.

El GPR es concebido por el Gobierno como un proyecto que transforma la manera como se trabaja en el sector público, permite establecer objetivos medibles y alcanzables en la gestión que desarrollan las diferentes entidades del Estado, su accionar se basa en una respuesta proactiva a preguntas como: que quiero lograr, cómo lo voy a lograr, cómo sé que lo estoy logrando y qué me impide lograrlo.

La aplicación de la gestión por procesos GPR, conecta la planificación, el presupuesto y los resultados de los proyectos emprendidos por las distintas instituciones del Ejecutivo, permite monitorear y evaluar el cumplimiento de objetivos de la gestión pública y facilita la opción de mejoras continuas en los procesos organizacionales.

CAPITULO II
CONTROL DE LOS RECURSOS ESTATALES

2.1 Contraloría General del Estado

El artículo 204 y 211 de la Constitución de la República del Ecuador, estipula que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, tiene personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Está representada por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones por el lapso de cinco años.¹³

El artículo 212 de la citada Constitución establece que además de las funciones determinadas por la ley, este organismo técnico de control dirigirá el sistema de control administrativo el mismo que está conformado por auditoría interna, auditoría externa y el sistema de control interno de las instituciones del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; será responsable de la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal que se encuentren relacionadas con las actividades y operaciones sujetas a su control y sin detrimento de las funciones que ejecute sobre esta materia la Fiscalía General del Estado; emitirá la normativa necesaria para el cumplimiento de sus labores de control, la misma que será de aplicación obligatoria; y, brindará la asesoría pertinente a los organismos y entes públicos cuando se los solicite.

A efecto de cumplir con las funciones señaladas en la Constitución del 2008, la Contraloría General del Estado en base a un plan anual de actividades realiza auditorías financieras, de gestión, ambientales y exámenes especiales de los recursos financieros, materiales y humanos de las entidades públicas.

2.1.1 Creación de la Contraloría General del Estado.

El Gobierno del Dr. Isidro Ayora, en inicios de su gestión (1926) consideró que era necesario modernizar el Estado, realizar cambios en el ámbito económico y financiero y ampliar el control

¹³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, octubre 20, 2008

estatal , para lo cual contrato a la denominada “Misión Kemmerer” de Estados Unidos, que estuvo conformada por: Howard Jefferson, experto en banca; Oliver C. Lockhart, experto en finanzas públicas; Joseph T. Byrne, experto en control fiscal y de contaduría; R.H. Vorfeld, experto en administración de aduana; B. B. Milner y Frank Whitson Fetter, secretario personal de Kemmerer; y, presidida por el Profesor Edwin Walter Kemmerer.

Luego de varios estudios efectuados por este equipo de expertos financieros, la misión Kemmerer presentó al Presidente Ayora el *“Proyecto de Ley para la Reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal y la Creación de la Contraloría....”*¹⁴ el cual contenía la propuesta formulada para organizar el sistema económico del país, corregir las deficiencias administrativas en el manejo de las finanzas públicas y transformar el sistema de control de los recursos estatales, por cuanto el anterior que se aplicaba en el Tribunal de Cuentas no era eficaz.

La creación de la Contraloría General de Estado tuvo lugar en la presidencia provisional del doctor Ayora, quien mediante decreto, publicado en el Registro Oficial No. 488 de 16 de noviembre de 1927, promulgó la Ley Orgánica de Hacienda, que en su título VII, sección primera, art. 209 señala:

*“Creáse una Oficina de Contabilidad e Intervención Fiscal, que se denominará Contraloría General. Dentro del sistema establecido en esta ley, será independiente de cualquier Ministerio, Departamento u Oficina del Poder Ejecutivo.”*¹⁵

En esta Ley se establece además que la Contraloría estará a cargo de un funcionario denominado Contralor General, que tendrá un rango de Ministro de Estado, será nombrado por el Presidente de la Republica por un tiempo de 6 años y será responsable de su accionar ante el Congreso Nacional.

¹⁴ Registro Oficial 488, noviembre 16,1927

¹⁵ Registro Oficial 488, noviembre 16,1927

Para el ejercicio de sus funciones, el Contralor tendrá un equipo auxiliar conformado por: Subcontralor General, Interventor y Contador General que serán nombrados por el Presidente ha pedido del Contralor.

Como principal función y facultad de la Contraloría General se estableció el examen, la verificación, inspección, rendición y fiscalización del dinero, las especies valoradas, bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Estado o que inclusive estén confiadas al Gobierno y se encuentren al cuidado, manejo o custodia de los empleados públicos; la formulación del sistema de contabilidad que se va a usar en las oficinas y servicios del Gobierno, la emisión de reglamentos que permitan el control de los fondos y propiedades públicas; además, se estipula su accionar sancionador al señalar que será la responsable de aplicar las multas y sanciones administrativas que correspondan.

2.1.2 Evolución normativa de la Contraloría General del Estado.

En la Presidencia Provisional del Dr. Isidro Ayora, mediante Decreto s/n de 14 de noviembre de **1927**¹⁶ se emite la Ley Orgánica de Hacienda, estipulando en el art. 209 la creación de la Contraloría General como una “Oficina de Intervención Fiscal” que será independiente de cualquier Ministerio, Departamento u Oficina del Poder Ejecutivo, se encargará de examinar, fiscalizar y juzgar las cuentas de la Hacienda Pública; emitirá el sistema de Contabilidad y formulará reglamentos que regulen las labores del Gobierno y de las Municipalidades, estará representada por el Contralor General, quien será designado por el Presidente de la República y durará en su cargo seis años. Además, se establece que la Ley promulgada regirá desde el primero de enero de 1927, salvo disposiciones que el Poder Ejecutivo ponga en vigencia.

Con Decreto Presidencial de 19 de noviembre de **1927**, publicado en el Registro Oficial 493 de 22 del mismo mes y año, entró en vigencia el Artículo 209 de la Ley Orgánica de Hacienda con el cual se creó la Contraloría General y procede a nombrar al señor James H. Edwards como el primer Contralor General de la República. Será responsable ante el Congreso.

¹⁶ Registro Oficial 488, noviembre 16,1927

En la Constitución Política de la República del Ecuador del año **1945**¹⁷, en el capítulo duodécimo, en su artículo 137 y 138 se establece que con la finalidad de cuidar la correcta recaudación e inversión de los fondos del Estado se procede a la creación de la Contraloría General de la Nación, dirigida por el Contralor General, que será designado por el Congreso y durará en sus funciones cuatro años. Rinde cuentas ante el Congreso.

La Constitución Política de la República del Ecuador de **1946**¹⁸ en la sección III, artículo 149 señala además de la función de cuidar la correcta recaudación e inversión de los fondos públicos señalada en la Constitución de 1945, establece como función adicional el juzgamiento de dichas cuentas, señalando expresamente que el Contralor General de la Nación tendrá como función juzgar y fallar las cuentas de los rindentes, desempeña función judicial. El Contralor será elegido por el Congreso Pleno y durará cuatro años en sus funciones.

La Constitución Política del Estado Ecuatoriano promulgada en **1967**¹⁹ en el Capítulo III, artículo 225, señala que la Contraloría General del Estado es el organismo de fiscalización y contabilidad de la Hacienda Pública por lo tanto le corresponde vigilar la recaudación e inversión de los fondos públicos, extendiéndose esta vigilancia a las entidades de derecho público que recauden impuestos y perciban subvenciones estatales y limitando su cuidado a la recaudación inversión de los fondos estatales.

Además de estas funciones se le asigna la de velar por la debida conservación de los bienes fiscales de las municipalidades y demás instituciones de derecho público, se conserva la función establecida en la Constitución de 1946 en que se determino que el Contralor General le compete examinar y fallar las cuentas sujetas a fiscalización.

El Art. 226 señala que las resoluciones del Contralor General respecto de la revisión de cuentas son definitivas en la vía administrativa sin embargo podrá ser revisado por el mismo Contralor y se podrán impugnar en el respectivo Tribunal de lo Contencioso.

¹⁷ Registro Oficial 228, marzo 6, 1945

¹⁸ Registro Oficial 773, diciembre 31, 1946

¹⁹ Registro Oficial 133, mayo 25, 1967

El Contralor General será designado de una terna que enviará el Presidente de la República, es el Congreso Pleno quien elegirá al Contralor para que dure en sus funciones cuatro años. Se cambia el nombre de Contraloría General de la Nación al de Contraloría General del Estado.

A través del Registro Oficial 668 de 28 de octubre de **1974** se promulga el decreto 1065-A que contiene las reformas introducidas a la Ley Orgánica de Hacienda y en el que se establece que a fin de mantener un sistema moderno, ágil y eficiente de control de los recursos humanos, materiales y financieros del sector público, es necesario que la Contraloría General realice el examen de las operaciones con el fin de evaluar la legalidad, veracidad, integridad, eficiencia, efectividad y economía de las mismas, así como la determinación de las responsabilidades cuando fuere del caso, señalando a la vez que el Órgano de Control establecerá las normas técnicas de control sobre los bienes propiedad de las entidades del sector público.

Se incluye como reforma substancial la designación de un Auditor Interno en cada Institución pública, el mismo que será nombrado por la respectiva autoridad nominadora y para el caso de instituciones que cuenten con cuerpos colegiados tal designación será efectuado por éstos.

La Ley Orgánica de Hacienda codificada publicada en Registro Oficial 855 de 29 de julio de **1975** contempla como una de las funciones y facultades de la Contraloría asesorar en la implementación de un sistema de control interno de cada una de las entidades y organismos del sector público y efectuar el examen y evaluación del funcionamiento de dicho sistema.

Así también se estipula que la Contraloría fortalecerá el sistema de control interno de cada entidad, incluyendo el control previo y concurrente dentro de sus propios sistemas administrativos y señala que se establecerán “*unidades de control interno posterior.*” El considerando cuarto de la Ley orgánica de Hacienda señala que esa tendrá vigencia hasta cuando se emita la LOAFYC.

En el año de **1977**, se emite La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)²⁰, la misma que fue creada para mantener una mejor administración financiera de los entes gubernamentales y un adecuado control de los recursos estatales.

El capítulo III y IV de LOAFYC habla sobre el control interno y la auditoría gubernamental y en el desarrollo de sus artículos señala que las Unidades de Auditoría Interna serán parte del control interno que establezca cada entidad, su personal auditor será nombrado por la máxima autoridad de cada ente público. La auditoría gubernamental será ejercida por la Contraloría General del estado a través de su auditoría externa.

La Constitución de la República del Ecuador aprobado mediante referéndum de 15 de enero de **1978**²¹ estipula que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos, la normatividad y la consolidación contable de dichos recursos, también señala que el control de los bienes sigue siendo potestad de este Organismos de Control corresponde también brindar la asesoría y reglamentación necesaria sobre estos temas. El periodo del Contralor General se estableció en cinco años.

En julio de **1979** se procede a emitir el Decreto 3562,²² con el cual se reforma varios artículos concernientes a la función de Auditoría Interna y que constituyen cambios fundamentales para lograr una independencia adecuada en sus actividades de control, no obstante se realiza diferenciaciones entre auditores internos: Los que trabajan en instituciones del Gobierno Nacional serán nombrados por el Contralor General y dependerán directamente de la Contraloría General en lo funcional y presupuestario; las Auditorías Internas de las demás entidades públicas estarán conformadas por el Auditor Interno Jefe, quien será designado por el Contralor General de una terna propuesta por la Máxima Autoridad y/o Cuerpo Colegiado, el cuerpo de auditores será nombrado directamente por el Contralor General, de quien dependerá

²⁰ Registro Oficial 337, mayo 16, 1977

²¹ Registro Oficial 800, marzo 27, 1979

²² Registro Oficial 970, julio 9, 1979

funcionalmente en cuanto a lo presupuestario corresponderá a la entidades en las cuales sirven; y, las auditorías de las Fuerzas armadas será conformada por el Auditor Jefe que será nombrado por el Contralor General en común acuerdo con las máximas autoridades de estas entidades, el funcionamiento de estas será de conformidad con los reglamentos y leyes que emita el Ministerio de Defensa, en lo que se refiere al personal auditor este será nombrado por el Ministro de Defensa.

El 30 de noviembre de **1992**, se emite la Ley de Presupuesto y se deroga a la vez el decreto 3562, quedando vigente el texto original de la LOAFYC, en lo que respecta a la función de la Auditoría Interna estas pasan a depender de las entidades donde controlan y sirven, el personal auditor será nombrado por la máxima autoridad de los organismos públicos.

La Constitución Política de la República del Ecuador de **1998**²³, en su artículo 211 otorga a la Contraloría General del Estado el calificativo de ser un es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien durará en sus funciones cuatro años.

Entre sus atribuciones se menciona la de controlar los ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodias de bienes públicos, ejecución de auditorías de gestión de las entidades del sector público y de sus servidores, además deberá pronunciarse sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados organizaciones. Su accionar será también en las entidades de derecho privado exclusivamente en los fondos público que manejen. Se establece también la función de brindar asesoría cuando esta sea solicitada en las materias de su competencia.

Paralelamente en esta Constitución se establece la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica política y administrativa, la finalidad es combatir actos de corrupción a través de la recepción de denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos que se comentan en

²³ Registro Oficial 1, agosto 11, 1998

las instituciones del Estado, investigarlos y solicitar a la Contraloría general del Estado y Ministerio Público su juzgamiento y sanción.

En junio de **2002**, el Congreso Nacional promulga la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado²⁴, la misma que tiene por objeto establecer y mantener el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, a fin de examinar verificar y evaluar el cumplimiento de la misión, visión y objetivos institucionales y la correcta administración de los recursos públicos. Con la emisión de esta Ley se deroga los capítulos VI, VII y VIII referente al sistema de control de los recursos públicos, el Órgano Superior de Control y los deberes y atribuciones de este organismo.

Para el caso de la función de Auditoría Interna el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que previo el informe del Contralor, las instituciones del Estado contarán con una Unidad de Auditoría Interna, que dependerán técnicamente de la Contraloría, el personal auditor será nombrado, removido o trasladado por el Contralor, con excepción de los gobiernos seccionales autónomos y en aquellas dependencias amparadas por el código de trabajo; las remuneraciones y gastos para el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna serán cubiertos por las propias instituciones del estado a las que ella sirven y controlan.

La Constitución Política de la República del Ecuador emitida en el año **2008** establece un cambio fundamental para la Contraloría General del Estado, en el capítulo quinto se estipula como Función del Estado la de Transparencia y Control Social, y se incluye a la Contraloría General del Estado como parte de esta; con este acto se retira el calificativo de Organismo Superior que le fuera otorgada en la Constitución de 1998 a esta entidad importante del Estado. Se establece el período del Contralor General en 5 años. Su accionar se central en el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones públicas y las de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

²⁴ Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

El **2009** se emite las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado²⁵ que incluyen la dependencia técnica y administrativa de las Auditorías Internas con la Contraloría General del Estado, señalando además que las máximas autoridades de las Unidades de Auditoría Interna, serán nombradas por el Contralor General del Estado.

En la actualidad las Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público, excepto en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, vienen funcionando con esta dualidad jurídica, puesto que su personal auditor es nombrado, removido o traslado por el Contralor sin embargo sus remuneraciones son cubiertas por las instituciones donde prestan sus servicios, lo cual conlleva a una falta de independencia en su actividad de control.

2.1.3 La Contraloría General del Estado y su lucha continúa contra la corrupción.

La corrupción es considerada como una de las mayores amenazas para el desarrollo económico y social de las organizaciones públicas, es una enfermedad sistémica que afecta a los servicios públicos que brinda el Estado, consiste en el mal uso del poder y de la autoridad en que se encuentra investidos los funcionarios y servidores públicos para su provecho personal o para obtener ventajas en particular. Sus formas son variadas y van desde una coima hasta el uso indebido de los fondos públicos.

Las prácticas corruptas han ido evolucionando con el tiempo, se modernizan día a día y son más difíciles de detectarlas, por esta razón la función de la auditoría gubernamental debe ajustarse y avanzar en línea paralelas que permitan erradicar este mal que azota a la población mundial.

La Contraloría General del Estado ejerce un rol fundamental frente a la lucha contra la corrupción, al desarrollar sus atribuciones de dirigir el sistema de control administrativo compuesto por auditoría interna, auditoría externa y control interno es el encargado de prevenir, detectar actos ilícitos o irregulares en el manejo de los recursos estatales, como consecuencia

²⁵ Suplemento Registro Oficial 1, agosto 11, 2009

de su acción fiscalizadora determina las responsabilidades de los servidores públicos en los actos administrativos que ejecutan.

La relación específica entre la corrupción y el sistema de control administrativo del Estado se concretan en la eficiencia de los niveles de control previo y concurrente que se encuentran inmersos en los ciclos del control administrativo del Estado; y, en el control posterior que ejecuta los auditores externos del organismo técnico de control.

Con la emisión de normativa y leyes conexas que permiten regular la gestión administrativa-financiera de las entidades públicas, la Contraloría General del Estado mantiene en vigencia instrumentos legales que ayudan a combatir la corrupción y el enriquecimiento ilícito, así tenemos la Ley que regula las declaraciones patrimoniales juramentadas en la cual se establece la obligatoriedad de los servidores públicos en la presentación de este documento previo al ingreso y salida de un cargo público; Reglamento de Utilización, Mantenimiento, Movilización, Control y Determinación de responsabilidades de los vehículos del sector público y de las Entidades de derecho privado que disponen de recursos públicos, Reglamento General Sustitutivo para el manejo y administración de Bienes del sector público; Reglamento para Registro y Control de Caucciones, Reglamento para uso, administración y control del Servicio de Telefonía Móvil Celular y de Bases Celulares Fijas en las Entidades y Organismos del Sector Públicos; entre otros; todos ellos encaminados al logro de la eficiencia, efectividad y economía de los recursos del Estado.

La Contraloría General del Estado como parte de sus competencias de dirigir el sistema de control interno ha emitido normativa pertinente para que la entidades públicas que son las encargadas de incluir en sus planes organizaciones, reglamentos, manuales y disposiciones emanadas por cada una de sus máximas autoridades, consideren la aplicación de la Normas de Control Interno; las mismas que permiten la prevención de posibles irregularidades y fraudes.

Los resultados de la ejecución de las auditorías internas y externas, reflejadas en recomendaciones ayudan a las entidades auditadas a mejorar la capacidad y eficiencia en el manejo de los recursos, así como a adoptar procedimientos de control que permitan optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno. El establecimiento de responsabilidad administrativo, civil y presunción de responsabilidad penal determinan la acción fiscalizadora y punitiva que ejerce la Contraloría General del Estado bajo el contexto de

sancionar a los servidores públicos que han actuado de manera incorrecta en el manejo de los recursos estatales.

Empeñado en luchar contra la corrupción, la Contraloría General del Estado mantiene una capacitación constante del personal técnico que realiza labores de auditoría de tal forma que se encuentre preparado y capacitado en procedimientos de control que detecten con mayor oportunidad y exactitud los fraudes que se cometen en la administración pública; así también ha emitido el “Código de Ética de los servidores de la Contraloría General y del Auditor Gubernamental”²⁶ y el “Código de Ética de la Contraloría General del Estado”²⁷ que es de cumplimiento obligatorio y donde se plasman los principios éticos y los valores de los servidores de este organismo de control.

Con el afán de combatir contra la corrupción la Contraloría General del Estado planteó el desarrollo de 3 proyectos alcanzables a mediano plazo y que constan en “El Plan Nacional de prevención y lucha contra la corrupción 2013-2017”²⁸, emitido por la Función de Transparencia y Control Social, estos son: Audiencias públicas, Súper Éticos y Únete al Control.

Proyecto Audiencias Públicas

Tiene como propósito promover y fortalecer una cultura de la defensa del interés público, a través de una coordinación entre el control estatal y el control social de la ciudadanía plasmado en la ejecución de Audiencias Públicas a llevarse a cabo en diferentes lugares el país y con las cuales se pretende conocer de cerca los criterios y demandas de la sociedad por lograr un mejor control de los recursos fiscales.

²⁶ Acuerdo 034-CG, octubre 24, 2002

²⁷ Acuerdo No. 006-CG-2012, febrero 23, 2012

²⁸ Plan nacional de prevención y lucha contra la corrupción 2013-2017, Función de Transparencia y Control Social, 2012

El objetivo de este proyecto es conducir a la Contraloría General del Estado a la mejora de su desempeño; por medio de la promoción de la transparencia y rendición de cuentas.

Proyecto Súper Éticos

La intención de este proyecto es fomentar la importancia de los valores éticos y proponer acciones para que la sociedad en general y principalmente los niños se empoderen del control de los recursos públicos que les pertenecen y se concienticen de la necesidad de incluir la ética en cada una de las prácticas ciudadanas y sociales, con miras a erradicar las corrupción en todas sus formas.

Tiene como objetivo promover la transparencia de la gestión e incentivar a la rendición de cuentas de los servidores públicos y fortalecer el desempeño e imagen institucional.

Proyecto Únete al Control

Tiene como finalidad fomentar una mayor intervención de la comunidad en la lucha contra las malas prácticas y mal uso de los recursos y bienes del Estado, de manera que todos los ciudadanos del país se encuentren vigilantes y observadores de prácticas incorrectas e inadecuadas en el manejo de los recursos fiscales, para el efecto establecerá mecanismos de recepción de denuncias fundamentadas y documentadas, que serán recibidas a través del número telefónico 1800 Éticos y será fundamentada con fotografías o vídeos enviados a una dirección electrónica implementada con este fin.

El objetivo que se persigue con la aplicación de este proyecto el uso inadecuado de los bienes públicos como tradicionalmente ha sucedido en época de feriados y campañas electorales.

2.2 Sistema de control administrativo

El artículo 212 de la Constitución de la Republica de 2008, establece como una de las funciones de la Contraloría General del Estado, la de dirigir el sistema de control administrativo, conformado por auditoría interna, auditoría externa y control interno de las entidades del sector público y de aquella entidades del sector privado que manejen recursos públicos.

El sistema de control administrativo en el sector público es el proceso mediante el cual la administración gubernamental se asegura que los recursos sean obtenidos y usados eficientemente en función de la planificación realizada por las entidades u organismos públicos, con el objeto de corregir desviaciones y establecer medidas correctivas que permitan mejorar la gestión.

2.2.1 Auditoría interna.

Mediante Acuerdo 022 CG de 23 de octubre de 2008 suscrito por el Contralor General del Estado, define a la Auditoría Interna como una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor, mejorar las operaciones de una organización y tiene como objetivo evaluar la eficacia del sistema de control interno, la eficiencia de los procesos administrativos, financieros, legales, operativos y estratégicos, la gestión de riesgos institucionales, el cumplimiento de leyes y normativa aplicable y proporcionar asesoría en materia de control a las autoridades, niveles directivos y servidores de la entidad.

2.2.2 Auditoría externa.

El capítulo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que la auditoría externa o auditoría gubernamental será realizada por la Contraloría General del Estado, a través de auditorías o exámenes especiales efectuados con posterioridad a su ejecución y que tiene por finalidad emitir informes que contengan comentarios, conclusiones, recomendaciones que ayuden a mejorar la gestión de los entes auditados.

El control externo es ejercido por auditores de la Contraloría General del Estado o en caso de no disponer de personal especializado en determinadas área la Contraloría General del Estado contrata firmas privadas de auditoría para la realización de las labores de control, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

El ámbito de control de la auditoría externa se encuentra establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que dice:

“Régimen de control de las personas jurídicas con participación estatal.- Para todos los efectos contemplados en esta Ley, están sometidas al control de la Contraloría General del Estado, las personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualesquiera sea su monto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 211 de la Constitución Política de la República.

Se evitará la superposición de funciones con otros organismos de control, sin perjuicio de estar obligados de actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, de manera coordinada, conjunta y/o simultánea.

Cuando el Estado o sus instituciones hayan delegado a empresas privadas la ejecución de obra pública, la explotación y aprovechamiento de recursos públicos mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria, de certificados de aportación o de otros títulos o derechos, o por cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley, la vigilancia y control de la Contraloría General del Estado no se extenderá a la persona o empresa delegataria, pero sí, a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante, sin perjuicio de la eventual responsabilidad que la Contraloría General del Estado pueda determinar, conforme a lo establecido en esta Ley.”

De manera general, se puede decir que la auditoría externa o independiente es el examen crítico, sistemático y detallado de los sistemas de información de una organización, realizado por un auditor sin vínculos laborales con la misma, que tiene por objeto averiguar la razonabilidad, integridad y autenticidad de los estados, expedientes y documentos y toda aquella información producida por los sistemas de la organización, utilizando técnicas determinadas y con el objeto de emitir una opinión independiente sobre la forma como opera el sistema, el control interno del mismo y formular sugerencias para su mejoramiento. El dictamen u opinión independiente tiene trascendencia para los terceros, pues da plena validez a la información generada por el sistema, otorgándole el carácter de autenticidad y credibilidad a la información examinada por el auditor.²⁹

²⁹ <http://www.gerencie.com/auditoria-externa.html>

En concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia, el control externo podrá ser preventivo o simultáneo, sin que en ningún caso conlleve injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración de la entidad, o interferencia en el control posterior que corresponda.

Para su ejercicio, se aplicarán sistemas de control de legalidad, de gestión, financiero, de resultados, de evaluación de control interno u otros que sean útiles en función a las características de la entidad y la materia de control, pudiendo realizarse en forma individual o combinada. Asimismo, podrá llevarse a cabo inspecciones y verificaciones, así como las diligencias, estudios e investigaciones necesarias para fines de control.

2.2.3 Control interno.

Control interno, es una expresión que utilizamos con el fin de describir las acciones adoptadas por los directores de entidades, gerentes o administradores, para evaluar y monitorear las operaciones en sus entidades. El sistema de control interno comprende el plan de la organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de una empresa con el fin de salvaguardar sus activos y verificar la confiabilidad de los datos contables.³⁰

“El término “Sistema de control interno” significa todas las políticas y procedimientos (controles internos) adaptados por la administración de una entidad para ayudar a lograr el objetivo de la administración de asegurar, tanto como sea factible, la conducción ordenada y eficiente de su negocio, incluyendo adhesión a las políticas de administración, la salvaguarda de activos, la prevención y detección de fraude y error, la precisión e integralidad de los registros contables, y la oportuna preparación de información financiera confiable.”³¹

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, LOCGE, señala que la existencia y mantenimiento del sistema de control interno es responsabilidad de las instituciones del Estado,

³⁰ <http://www.monografias.com/trabajos16/control-interno/control-interno.shtml>

³¹ Norma Internacional de Auditoría N° 6 evaluación del riesgo y Control interno, párrafo 8, Sec 400

sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores. El control interno es un proceso establecido por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución, comprende las acciones de cautela previa, simultánea y posterior que realizan la entidad sujeta a control, tiene por finalidad garantizar el correcta y eficiente uso de los sus recursos, bienes y operaciones institucionales; y, crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.

Constituyen elementos del control interno ³² :

- El entorno de control,
- La organización,
- La idoneidad del personal,
- El cumplimiento de los objetivos institucionales,
- Los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos,
- El sistema de información,
- El cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y,
- La corrección oportuna de las deficiencias de control

Con el objeto de regular el funcionamiento del sistema de control interno, la Contraloría General del Estado expedirá y actualizará continuamente y de acuerdo a las circunstancias del ejercicio de control, las Normas de Control Interno, las cuales servirán de marco básico para

³² Art. 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002

que las instituciones del Estado y sus servidores establezcan y pongan en funcionamiento su propio control interno.

La Contraloría General del Estado considerando los cambios existentes en la legislación ecuatoriana como son la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el 2008, reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y otras disposiciones legales y normativas emitidas para los sectores ambiental, eléctrico, administrativo, talento humano, información pública, finanzas públicas, contratación pública, entre otras; y, los avances y mejores prácticas en la administración pública moderna emitidos por las organizaciones internacionales encargadas de su investigación y divulgación, procedió a actualizar las Normas de Control Interno.

Estas Normas tienen por objeto dotar de una herramienta para proveer a las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, de un importante marco normativo a través del cual mejoren su gestión, logren alcanzar sus objetivos y optimicen los servicios que brindan a la ciudadanía. A partir de este marco regulador, que constituyen la Normas Técnica de Control Interno cada institución del Estado dictará las normas, políticas y manuales específicos que consideren necesarios para el eficiente y efectivo desarrollo de su gestión.

Las Normas de Control Interno vigentes desde el 2009 promueven el diseño, implantación y evaluación del sistema de control interno, incluyen: normas generales, ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y seguimiento y recogen la utilización del marco integrado de control interno emitido por el Comité de Organizaciones que patrocina la Comisión Nacional sobre Información Financiera Fraudulenta conocida como la Comisión Treadway (COSO), con la finalidad de ayudar a las entidades a lograr los objetivos planteados.

El Art. 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, LOCGE establece que los tiempos para ejercer el control interno son previo, continuo y posterior:

“ a) Control previo.- Los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad,

conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales;

b) Control continuo.- Los servidores de la institución, en forma continua inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas; y,

c) Control posterior.- La unidad de auditoría interna será responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades y se aplicará a las actividades institucionales, con posterioridad a su ejecución.”

2.3 Determinación de responsabilidades

El origen de las responsabilidades en el sector público se fundamenta en la Constitución de la Republica del Ecuador de 2008, la cual estipula:

“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.”³³

Además establece como una de las funciones de la Contraloría General del Estado el *“Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad*

³³ Art. 233, Constitución de la República del Ecuador, 2008

*penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”*³⁴

Cabe señalar que en virtud de la resolución de la Corte Nacional de Justicia, de 12 de marzo de 2010, publicada en el Registro Oficial No. 154 de 19 del mismo mes y año, se exige el requerimiento de un informe previo de la Contraloría General del Estado que determine indicios de responsabilidad penal para que la Fiscalía inicie una instrucción fiscal en el caso de los delitos que se mencionan en el artículo 257 del Código Penal que se refieren al delito de peculado en distintas formas. Por lo tanto y en razón de lo establecido en la Resolución de la Corte Nacional de Justicia, las denuncias relativas a presuntos casos de corrupción recaerán en la Contraloría General del Estado que es la única institución del Estado facultada para establecer indicios de responsabilidad penal en delitos contra la administración pública.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala como atribución de este organismo de control *“Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley.”*³⁵ Para el efecto *“A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal...”*³⁶

El Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades³⁷ emitido por el Contralor General del Estado, establece las clases de responsabilidad de la siguiente manera:

³⁴ Art. 212, numeral 2, Constitución de la República del Ecuador, 2008

³⁵ Artículo 31, numeral 34, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002

³⁶ Artículo 39, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002

³⁷ Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, Registro Oficial 386, octubre 27, 2006

- Por el objeto mismo de la responsabilidad: administrativa culposa, civil culposa e indicios de responsabilidad penal.
- Por los sujetos de responsabilidad: principal y subsidiaria, así como directa y solidaria.

|2.3.1 Responsabilidad administrativa culposa.

La responsabilidad administrativa culposa tiene su origen en la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a los actos administrativos que realizan y en el incumplimiento de las funciones o atribuciones establecidas para el desempeño de los cargos públicos tanto de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, los personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado con participación estatal que se encuentren en funciones o que hayan dejado de desempeñarlas por cesación definitiva de las mismas; así como los terceros, tomando en cuenta los plazos de prescripción y caducidad previstos en la Ley.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ³⁸ en el capítulo 5, sección 2, artículo 45, define 14 causales por los cuales los servidores del Estado que por acción u omisión incurrirán en responsabilidad administrativa culposa, estos son:

1. *“ No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;*
2. *Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;*
3. *Permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo;*

³⁸ Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

4. *Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;*
5. *No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental;*
6. *No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo;*
7. *No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;*
8. *Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;*
9. *No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;*
10. *No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;*
11. *Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado;*
12. *No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido;*
13. *Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y,*
14. *Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes.”*

Las sanciones administrativas contemplan 3 características principales: correctivas, porque se aplican luego de agotar las instancias normales del ejercicio de control, para reprimir la inobservancia e incumplimiento de la ley; preventivas porque intimidan a los infractores y disuasivas porque restringen las conductas ilícitas que impiden el buen desempeño de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa se concreta en dos tipos de sanciones:

- **Multa:** Sanción pecuniaria que se impondrá según la jerarquía del funcionario o empleado responsable, consiste en una multa de uno a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, establecidas de acuerdo a la gravedad de la falta cometida
- **Destitución:** Sanción que produce la cesación definitiva de funciones del cargo que desempeña un funcionario o servidor público.

Para la determinación de la multa se considera factores como: el tipo de acción u omisión del servidor público, la jerarquías del sujeto pasivo de la sanción, la gravedad de la falta, la ineficiencia en la gestión administrativa, la importancia de los recursos financieros comprometidos y, las veces en las que incurrían en la falta.

La determinación de la responsabilidad administrativa requiere del informe de auditoría o examen especial, el oficio resumen de responsabilidades, síntesis del informe y los papeles de trabajo que soporten objetivamente los hechos sancionados.

El procedimiento adoptado para el establecimiento de las responsabilidades administrativas es el siguiente:

“Una vez aprobados los informes elaborados por las unidades de auditoría interna de las entidades y organismos del sector público, la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas, procederá a la determinación y notificación de las responsabilidades, a que hubiere lugar. En este caso, el oficio resumen de responsabilidades deberá suscribirlo el director de esa unidad.”

“Notificadas las responsabilidades por parte de la unidad administrativa de control que realizó el examen o la Dirección de Coordinación de Auditorías Internas, concediendo a los implicados el plazo respectivo para que las contesten, según se trate de responsabilidad administrativa o de predeterminación civil culposa, se remitirá en forma inmediata el expediente respectivo a la Dirección de Responsabilidades.”

“La Dirección de Responsabilidades, sobre la base de las responsabilidades formuladas por auditoría y con las pruebas de descargo que remitan los

*sujetos de responsabilidad, en el plazo que confiere la ley, emitirá la resolución que corresponda”.*³⁹

La autoridad competente para la imposición de sanciones administrativas es la autoridad nominadora de la entidad auditada a pedido del Contralor General; y en los supuestos del inciso 2 del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría que concuerda con los artículos 63 y 69 del mismo cuerpo legal, los impondrá y ejecutará el Contralor General.⁴⁰

Las resoluciones emitidas para la imposición de sanciones en la responsabilidad administrativa son definitivas y no existe recurso en la vía administrativa; pero pueden ser impugnadas en la vía jurisdiccional, ante el Tribunal Contencioso Administrativo dentro del término de treinta días contado desde el día siguiente al de la notificación con la decisión de la sanción.⁴¹

2.3.2 Responsabilidad civil.

La responsabilidad civil culposa se fundamenta en el hecho o acto doloso, culposo o inintencional, cometido por los funcionarios y servidores públicos en el manejo de los recursos financieros o en el proceso de contratación o de ejecución de obra pública y con el cual perjudica económicamente a la Institución donde sirve. Esta responsabilidad también se extiende a las personas naturales o jurídicas de derecho privado en los términos previstos por los incisos 1,2 y 3 del artículo 53 de la Ley de la Contraloría que dice:

“Art. 53.- Predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro.- La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los

³⁹ Suplemento Registro Oficial 475, junio 22, 2011, Reformas al Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades

⁴⁰ Art. 23 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, Acuerdo 026 CG 2006, Registro Oficial 386, octubre 27, 2006

⁴¹ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones de la Sección 1 de este Capítulo y al procedimiento previsto en esta Sección.

Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.”

En este tipo de responsabilidad se puede diferenciar dos tipos de actuación, el sujeto activo, que es el culpable del daño o perjuicio ocasionado y que por lo tanto le corresponde repararlo y el sujeto pasivo que es el organismo o institución pública que sufre el desmedro de sus recursos económicos.

Los aspectos a considerarse para el establecimiento de la responsabilidad civil culposa, son los siguientes:

- El daño emergente del hecho, acto u omisión sujetos a examen, esto es, el monto del perjuicio o pérdida efectiva que origina la disminución del patrimonio público.
- El lucro cesante, es el beneficio o utilidad que la entidad pública habría obtenido con el cumplimiento efectivo, oportuno e íntegro de la obligación, necesariamente debe ser real y cuantificable.

De estos dos elementos, el más importante es el daño emergente, por cuanto supone una pérdida real y efectiva del patrimonio público, es de fácil comprobación y determinación; en tanto que el lucro cesante es un supuesto y presenta dificultad para establecerlo en la praxis.

Debido a los diversos grados de vinculación de los servidores públicos en la realización de los actos administrativos, no es procedente establecer igual grado de responsabilidad a todos los servidores que hayan intervenido en el desarrollo de dicho acto, razón por la cual la responsabilidad civil se clasifica por el sujeto en dos grupos:

- Responsables directos y solidarios

- Responsables principales y subsidiarios

El concepto de Responsabilidad directa y solidaria se encuentra expresado en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que indica:

“Art. 42.- Responsabilidad directa.- Los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental, serán responsables, hasta por culpa leve, cuando incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones.”

“Art. 44.- Responsabilidad solidaria.- Habrá lugar para establecer responsabilidad solidaria cuando dos o más personas aparecieren como coautoras de la acción, inacción u omisión administrativa que la origine.”

De la misma manera, la LOCGE establece la naturaleza de la responsabilidad principal y subsidiaria, señalando en su cuerpo legal lo siguiente:

“Art. 43.- Responsabilidad principal y subsidiaria por pago indebido.- La responsabilidad principal, en los casos de pago indebido, recaerá sobre la persona natural o jurídica de derecho público o privado, beneficiaria de tal pago. La responsabilidad subsidiaria recaerá sobre o los servidores, cuya acción u omisión culposa hubiere posibilitado el pago indebido. En este caso, el responsable subsidiario gozará de los beneficios de orden y excusión previstos en la ley.”

Conforme lo determina la Constitución de la República de 2008, la responsabilidad civil culposa es facultad de la Contraloría General del Estado.

Para el establecimiento del perjuicio económico, la Contraloría General del Estado, determina dos tipos de responsabilidad civil: glosa y orden de reintegro.

Responsabilidad Civil - Vía Glosa

Las glosas son observaciones formuladas por la Contraloría General del Estado por irregularidades administrativas detectadas en una auditoría que predeterminan responsabilidades en contra de un servidor público, tercero involucrado o beneficiario cuando se ha detectado un hecho que cause perjuicio económico y disminuya los recursos de las instituciones públicas, debido al incumplimiento de sus obligaciones y al egreso injustificado de fondos estatales.

La predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa será notificada a la o los servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, a fin de que justifique, estableciendo un plazo de 60 días para la presentación de pruebas de descargo. De haberse vencido el plazo legal, el Contralor General del Estado dictará su Resolución.

La responsabilidad civil culposa vía glosa, puede ser directa cuando la acción u omisión que genera el perjuicio ha sido causado por una sola persona, y solidaria cuando recaiga sobre dos o más personas.

Responsabilidad - Vía Orden de Reintegro

Orden de reintegro es el requerimiento de pago inmediato que realiza el Contralor General al o los servidores públicos que han desembolsado recursos financieros indebidamente, sin fundamento legal ni contractual, y por error.

Para la determinación de la orden de reintegro se identifican dos sujetos de responsabilidad: principal y subsidiario. El responsable principal es el beneficiario del desembolso indebido y el responsable subsidiario es quien ocasiona el desembolso indebido que provoca el perjuicio económico de los recursos públicos. Se habla de responsabilidad solidaria en orden de reintegro únicamente entre los responsables subsidiarios.

La orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.⁴²

Una vez establecida la resolución administrativa o el fallo judicial que confirman responsabilidades civiles culposas, y de no haberse efectuado el reintegro de los fondos públicos, la Contraloría General del Estado emitirá el título de crédito o caso contrario dispondrá la emisión del título de crédito a las instituciones del Estado que tuvieren capacidad legal para ejercer la coactiva .

2.3.3 Presunción penal.

La presunción o indicio de responsabilidad penal tiene como fundamento el dolo, esto es, el deseo de causar daño u obtener ventajas ilícitas para sí o para otros, dando lugar al delito.

La Contraloría General del Estado en materia de responsabilidad penal únicamente establece indicios; correspondiéndole al Juez de lo Penal, declarar de manera definitiva esta clase de responsabilidad, conforme lo determinan las disposiciones legales pertinentes.

Los sujetos de indicios de responsabilidad penal pueden ser los funcionarios y servidores públicos y también personas particulares relacionadas con la prestación de servicios estatales, que incurran en delitos en contra de la administración gubernamental, la responsabilidad penal además de originar la acción penal correspondiente también ocasiona la indemnización del perjuicio económico causado.

⁴² Art 53, numeral 2, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002

El indicio de responsabilidad penal tiene como origen el delito, este puede ser por peculado o por otros delitos.

Los casos de peculado se encuentran estipulados en el Art. 257 del Código Penal. Las características principales para que los actos efectuados por los funcionarios o servidores públicos se constituyan en delitos de peculado son:

- Tipicidad: el delito debe estar estipulado en el ordenamiento jurídico vigente;
- Imputabilidad: la inculpación o atribución de la acción delictiva en contra de alguien;
- Dolo: Intención voluntaria y consiente de causar daño;
- Antijuridicidad: el hecho o acción es contrario a las normas legales que mandan, prohíben o permiten hacer algo:
- Materialidad: El objeto material del peculado debe estar constituido por dinero o bienes cuantificables en un valor económico

El peculado no constituye el único delito por el que un servidor público debe responder penalmente, el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala otros delitos: el prevaricato, el cohecho y el enriquecimiento ilícito, que es el caso más común de corrupción estatal.

En lo referente a los informes de auditorías o exámenes especiales en los cuales se determina indicios de responsabilidad penal, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala:

“Art. 65.- Indicios de responsabilidad penal determinados por la Contraloría General del Estado.- Cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría o de exámenes especiales practicados por servidores de la Contraloría General del Estado, se establezcan indicios de responsabilidad penal, por los hechos a los que se refieren el artículo 257 del Código Penal, los artículos agregados a continuación de éste, y el artículo innumerado agregado a

continuación del artículo 296, que trata del enriquecimiento ilícito y otros delitos, se procederá de la siguiente manera:

1. El auditor Jefe de Equipo que interviniere en el examen de auditoría, previo visto bueno del supervisor, hará conocer el informe respectivo al Contralor General o a sus delegados, quienes luego de aprobarlo lo remitirán al Ministerio Público, con la evidencia acumulada, el cual ejercerá la acción penal correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal. Dichos informes también serán remitidos a las máximas autoridades de las Instituciones Auditadas;

2. El Fiscal de ser procedente resolverá el inicio de la instrucción en los términos señalados en el artículo 217 del Código de Procedimiento Penal y solicitará al juez las medidas cautelares que considere pertinentes, en defensa de los intereses del Estado; y,

3. Copia certificada de la sentencia ejecutoriada, será remitida al órgano competente en materia de administración de personal, para la inhabilitación permanente en el desempeño de cargos y funciones públicas.”

Los informes de indicios de responsabilidad penal deberán contener los elementos probatorios necesarios para evidenciar ante las autoridades jurisdiccionales, la presunta responsabilidad penal de las personas a las que se atribuye la comisión del delito.

CAPITULO III
LA AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

3.1 Entendimiento de la auditoría interna gubernamental

La Auditoría Interna gubernamental en el Ecuador es ejercida en organismos y entidades públicas, empresas públicas, y; personas jurídicas de derecho privado que cuenten con recursos públicos, incluido bancos e instituciones financieras públicas. El personal de auditores internos es designado por el Contralor General del Estado y las remuneraciones que perciben son cubiertas por las entidades donde sirven y controlan.

De acuerdo con las leyes, reglamentos y demás normativa emitida por la Contraloría General del Estado, la Auditoría Interna del sector público realiza el control posterior a través de la ejecución de auditorías, exámenes especiales y otras actividades de control. Es decir, ejecuta funciones similares a las que práctica la auditoría externa gubernamental, con la diferencia que los auditores externos perciben las remuneraciones directamente de la Contraloría General del Estado.

Se puede concluir señalando, que la función de Auditoría Interna en el sector público ecuatoriano es un símil de la función de auditoría externa que práctica la Contraloría General del Estado. El ámbito de control externo practicado por la Contraloría General del Estado se encuentra robustecido con la labor de la Auditoría Interna; aspecto funcional que limita el concepto de la Auditoría Interna, de convertirse en un elemento importante de apoyo y asesoramiento de las máximas autoridades de las entidades gubernamentales, mediante la evaluación permanente del control interno, que permita evidenciar que la información financiera y administrativa, se realiza con eficacia, eficiencia, economía y transparencia.

3.1.1 Reseña histórica de la auditoría interna gubernamental.

1927- Ley Orgánica de Hacienda

El proceso histórico presentado en el Ecuador para el funcionamiento del sistema de control de los recursos públicos inicia en el año 1927, época en la que el Ecuador tenía la característica de ser un país de economía y desarrollo limitado a cargo de cuya administración se encontraban

los Tribunales de Cuentas existentes desde tiempos coloniales; es en este año que se promulga la Ley de Hacienda ⁴³ y se crea la Contraloría General de la Nación como una oficina central responsable de los sistemas de contabilidad y control fiscal de los recursos públicos, sus acciones se basaron principalmente en un control aritmético de operaciones ya sean gasto, compras y ventas realizadas. Para la administración de la Contraloría General de la Nación, se crean oficinas de interventores de zonas a nivel nacional, quienes desempeñaran las funciones que determine el Contralor General.

1974 - Decreto 1065-A

En 1974, se emite el Decreto que contiene reformas a la Ley Orgánica de Hacienda ⁴⁴, e incluye cambios substanciales en las actividades de la Contraloría General de la Nación, por cuanto se consideró que la función de control desarrollada durante esos años era inoperante e insuficiente debido al gran impulso y desarrollo del sector público, viéndose en la necesidad de cambiar esa forma de control por un sistema moderno y ágil.

Como una de las reformas planteadas en 1974 a la Ley Orgánica de Hacienda, se estableció el modo de designación y funciones del Auditor Interno, con lo cual aparece la figura del auditor interno y las funciones de la Auditoría Interna en las entidades públicas para efectuar labores propias de la administración, así tenemos:

“Art 381.- El Auditor Interno del respectivo Organismo o un Funcionario del mismo, designado por la más alta Autoridad, intervendrá en las entregas-recepciones de bienes, especies valoradas y efectivo entre servidores de la Institución, dejando constancia de todo ello en las correspondiente acta y actuando de acuerdo con las normas que dicte el Contralor General.”

⁴³ Registro Oficial 488, noviembre 16, 1927

⁴⁴ Decreto 1065-A, Registro Oficial 668, octubre 28, 1974

“Art. 382.- El Auditor Interno de cada Institución será designado por la respectiva Autoridad Nominadora; en el caso de Instituciones que cuenten para su gobierno con cuerpos colegiados tal designación será hecha por estos.

En uno u otro caso, a designación se someterá a los requisitos mínimos que señalara el Contralor General mediante Reglamento, y el Auditor Interno no podrá ser removido sino por justas causas debidamente comprobadas, previo informe favorable del Contralor General.”

Cabe señalar que hasta la emisión del decreto 1065-A, la Contraloría General de la Nación realizaba la fiscalización del uso correcto de los recursos públicos y a la vez actuaba en los procesos administrativos de las entidades públicas, es decir la Contraloría General de la Nación hacia su labor en dos frentes con el control posterior y el control interno previo y concurrente.

1975- Ley Orgánica de Hacienda codificada

En el año de 1975, mediante decreto 606, publicado, se expide la Ley Orgánica de Hacienda Codificada ⁴⁵, este instrumento legal contiene conceptos puntuales de control interno y control externo, señala que la Contraloría General de la Nación está facultada para fortalecer el control interno como un sistema propio de las entidades públicas que incluye la integración del control previo y concurrente y el establecimiento de unidades de control interno posterior conocidas en la actualidad como Unidades de Auditoría Interna.

El control externo es potestad de la Contraloría General de la Nación y se ejecuta a través del ejercicio de las auditorías financieras y operacionales, accionar que fortalece la misión fiscalizadora y de juzgamiento de la Contraloría.

1977- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC ⁴⁶

⁴⁵ Registro Oficial 855, julio 29, 1975

⁴⁶ Registro Oficial 337, mayo 16, 1977

En 1977 y luego de varios estudios y análisis de los problemas presentados en el creciente Estado Ecuatoriano, se promulga la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la cual estableció un cambio definitivo de la Contraloría, determinó un sistema de control gubernamental moderno de los recursos públicos, asignó como finalidad de la auditoría interna o externa el control posterior de las operaciones financieras y administrativas de cada entidad. Además señaló la obligatoriedad de las instituciones públicas en mantener un control interno efectivo que permita mejorar su gestión financiera.

Con la promulgación de esta ley, la Contraloría General como organismo superior de control amplió el ámbito de su actividad, por cuanto las Unidades de Auditoría Interna, al igual que la auditoría externa realizarán el control posterior de las operaciones administrativas y financieras de las entidades donde ellas sirven y controlan. La función de Auditoría Interna pierde su concepción de ser una actividad de apoyo y servicio a las entidades a través del fortalecimiento del control interno y de una de una revisión oportuna que permita mejorar los procesos institucionales.

La función de la Auditoría Interna, al encaminarla a la realización del control posterior, prácticamente fue eliminada con lo que podría denominarse auditorías externas permanentes de la Contraloría General en los organismos públicos. Desapareciendo uno de los principales fundamentos del control interno que es el mantener una Auditoría Interna eficaz para el fortalecimiento de su actividad y organización.

La LOAFYC ⁴⁷, en el capítulo 4, Sección 2, dedica 13 artículos para señalar el concepto, la organización, estructura, competencias y función de las “Unidades de Auditoría Interna”⁴⁷ estipulando que su atribución es realizar el examen posterior de las operaciones financieras o administrativas de una entidad u organismos del sector público, realizada por auditores organizados en una unidad administrativa de Auditoría Interna que depende directamente de la máxima autoridad, el personal de auditores será nombrado por la respectiva autoridad nominadora y estarán sujetos a evaluación periódica de la Contraloría General.

⁴⁷ Artículos 267 al 275, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Registro Oficial 337, mayo 16, 1977

Para las labores de Auditoría Interna se mantendrá el máximo grado de independencia. La función de Auditoría Interna es la de evaluación y juzgamiento y no participará en los procesos de administración, aprobación, contabilización o adopción de decisiones dentro de la entidad, en lo relacionado con el trabajo de Auditoría Interna se debe considerar las normas de auditorías generalmente aceptadas, las políticas y normas técnicas de auditoría gubernamental 1979- Decreto 3562 ⁴⁸

Con la promulgación de este Decreto en el año de 1979 se modifica la función de la Auditoría Interna, en cuanto a su concepto, organización y personal, en lo referente a su atribución indica que realizara el examen y evaluación de las transacciones y operaciones financieras y administrativas de una entidad u organismo público, no se identifica el tiempo de control, si este es previo, concurrente o posterior; en cuanto a la organización indica que será una Unidad que dependa directamente de la Contraloría General, para lo cual se sujetaran a las disposiciones emitidas por la Contraloría General en materia de control; en lo referente al personal se estipula que los auditores serán designados por el Contralor General.

Estas reformas situaron a la Auditoría Interna en una controvertida e incómoda posición frente a las entidades, en lo funcional dependían de la Contraloría General y en lo presupuestario a cada una de las entidades donde funcionaban. En lo concerniente a la actividad estas Unidades de Auditoría Interna cumplían con las disposiciones de la Contraloría General ejerciendo el control posterior de las operaciones administrativas y financieras de las entidades públicas. 1992-Ley de Presupuesto ⁴⁹

Luego de trece años de funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna en un contexto de dualidad legal, en 1992 se emite la Ley de Presupuesto, procediéndose mediante el Art. 72, literal c) a derogar el Decreto 3562; consecuentemente este acto de derogatoria determina que las Unidades de Auditoría Interna funcionen de acuerdo con lo establecido en la versión original de la LOAFYC, esto es realizando el control posterior de las operaciones con una Unidad de

⁴⁸ Registro Oficial 870, julio 9, 1979

⁴⁹ Registro Oficial 76, noviembre 30, 1992

Auditoría Interna dependiente de la máxima autoridad y con un personal de auditores designados por la autoridad nominadora de cada ente público.

Pese a estas reformas y derogatorias efectuadas a la LOAFYC, las Unidades de Auditoría Interna conservaron la figura de ser dependencias que ejecutan las labores de control externo, que son propia de la Contraloría General y que por efectos de ley estaban ubicadas de manera permanente en las organizaciones estatales, ampliando su labor de control punitivo y fiscalizador, más no el de prevención y ayuda a la gestión.

2002-Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ⁵⁰

Según esta Ley las Unidades de Auditoría Interna del sector público efectuarán auditorías y exámenes especiales y su actividad será desarrollada de acuerdo con las disposiciones de la Contraloría General, continua realizando el control posterior. Se modifica la relación de dependencia que mantenían con las máximas autoridades de cada entidad y se estipula que la relación de dependencia actual es con la Contraloría General, en lo que respecta al personal de igual manera se modifica y ahora será nombrado por el Contralor.

2009- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ⁵¹

Con la promulgación de estas reformas se modifica la dependencia de las Unidades de Auditoría Interna con la Contraloría General del Estado, estipulando que dependerán “*técnica y administrativamente*” de este Organismo de Control, el personal auditor será nombrado, removido o trasladado por el Contralor y en cuanto al aspecto remunerativo se indica que será cubierto por las entidades y organismos públicos donde estas unidades sirven y controlan.

Entre los argumentos para efectuar esta reforma consta los cambios introducidos en la Constitución de la República de 2008 para el Organismo Técnico Superior de Control, la armonía que debe mantener el precepto constitucional con las funciones de auditoría,

⁵⁰ Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

⁵¹ Suplemento Registro Oficial 1, agosto 11, 2009

fiscalización y control de los recursos públicos; y, con la aplicación de los principios constitucionales de transparencia, legalidad, responsabilidad financiera, eficiencia, ética y políticas de descentralización y desconcentración.

3.1.2 El rol de la auditoría interna en las entidades del sector público.

Con la finalidad de obtener una mejor comprensión de la concepción, entendimiento y rol de la Auditoría Interna, es necesario conocer algunos de los conceptos planteados por varios profesionales:

“La auditoría interna es, fundamentalmente, un control de controles. Es una actividad de evaluación independiente dentro de una organización, cuya finalidad es examinar las operaciones contables, financieras y administrativas, como base para la prestación de un servicio efectivo a los más altos niveles de dirección. Expresado de otro modo es un control administrativo que funciona sobre la base de la medición y evaluación de otros controles.”⁵²

“Suele definirse la auditoría interna como una función de dirección cuya finalidad es analizar y apreciar, con vistas a las eventuales acciones correctivas el control interno de las empresas para garantizar la integridad de su patrimonio, la veracidad de su información y el mantenimiento de la eficacia de los sistemas de gestión.”⁵³

El Instituto de Auditores Internos, IAI (The Institute of Internal Auditors, IIA) considera que la Auditoría Interna ⁵⁴ *“ayuda a una organización a cumplir con sus objetivos aportando un*

⁵² BACON, Charles, Manual de Auditoría Interna, Editorial Hispanoamérica, México, DF, 1973

⁵³ Hevia, Eduardo, Manual de Auditoría Interna, Ediciones Centrum Técnicas Científicas, España, s.a.

⁵⁴ The Institute of Internal Auditors, IIA: Es una asociación internacional dedicada al desarrollo profesional continuado del Director de Auditoría Interna y de la profesión de auditoría interna, cuenta con más de 120,000 miembros de 165 países y de la cual el Instituto de Auditores Internos de Ecuador es un Capítulo. El IIA tiene sede en: 247 Maitland Avenue, Altamonte Springs, FL 32701-4201, USA. Su dirección de e-mail para aspectos relacionados con los Estándares de Auditoría Interna es:
< guidance@theiia.org >.

enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno” Como se puede apreciar la Auditoría Interna es concebida como una función de asistencia y asesoramiento de las máximas autoridades o nivel directivo, es un elemento preventivo y orientador de los posibles errores que se presentan en las actividades institucionales, es un idóneo medio para lograr el cambio constante y permanente hacia la mejora y fortalecimiento de la eficiencia, transparencia y probidad de la gestión.

El rol de la Auditoría Interna en el sector público debería estar encaminada a ser un aporte para la administración, asesorando a tiempo para evitar cualquier tipo de error, falta o acto contrario a la eficiencia, efectividad y economía de los recursos de la entidad, su acción preventiva permitiría ejercer un efecto moralizador y una influencia psicológica sobre el personal de la entidad, debido a la evaluación periódica de los procesos internos, persuadiéndolos para actuar de manera cuidadosa en el manejo de los fondos y bienes estatales.

El nivel de asesoría en que se ubica la Auditoría Interna ayuda al fortalecimiento e implantación de nuevos controles sobre las desviaciones detectadas, permite a las máximas autoridades tener elementos de juicio necesarios para una correcta toma de decisiones que posibiliten el desarrollo de las actividades con un mayor grado de eficiencia y efectividad.

3.1.3 Beneficios e importancia de la auditoría interna.

La importancia de la Auditoría Interna radica en la ayuda que brinda a las máximas autoridades de las entidades públicas en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, proporcionándole análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y comentarios pertinentes sobre las operaciones examinadas; y en la asesoría que brinda en temas de control a los funcionarios y servidores de la entidad fortaleciendo así sus procesos internos y la adopción de medidas correctivas inmediatas y oportunas en la gestión pública.

El papel de la Auditoría Interna ha evolucionado, de un procedimiento administrativo enfocado al cumplimiento de leyes y normativas hacia un elemento importante de buen gobierno y gestión efectiva, analiza las fortalezas y debilidades del control interno de la organización, considerando su gobernabilidad y cultura organizacional; ayuda a identificar los riesgos, amenazas y oportunidades relacionadas con el mejoramiento institucional y con la implementación de mecanismos de control para la administración de recursos públicos de forma eficiente y efectiva.

La conceptualización de la Auditoría Interna como uno de los elementos del control interno promueve el funcionamiento de un sistema de control interno sólido y eficaz, permite el incremento de la transparencia y eficiencia de la gestión pública a través del mejoramiento de los servicios públicos. Es un control de dirección que tiene por objeto la medida y evaluación de la eficacia de otros controles.

La Auditoría Interna constituye además, un idóneo medio para el cambio constante y permanente hacia la mejora y fortalecimiento de la eficiencia, transparencia y probidad de la gestión pública. Por lo tanto se hace necesario que el ejercicio de los auditores internos se realice con un alto grado de profesionalismo, con base en criterios y normativas que creen un marco satisfactorio para su eficaz desempeño y rendición de cuentas.

Entre los beneficios de contar con una Unidad, departamento o área de Auditoría Interna en los organismos estatales se citan los siguientes:

Constituye una herramienta útil para la máxima autoridad en la administración del ente jurídico asegurando la eficiencia de su gestión, apoya a la alta dirección de un organismo a encontrar alternativas de solución a problemas financieros y/o administrativos con miras a lograr los objetivos fijados.

Permite mantener una mayor control sobre las actividades y operaciones que ejecutan los servidores públicos en todos los niveles de la entidad, facilita la identificación de posibles errores o fallas en los procesos organizacionales, los mismos que son reportados para conocimiento de las máxima autoridades para que adopten soluciones rápidas para superar las deficiencias encontradas, alcanzando mayor eficiencia en la gestión.

3.1.4 Alcance de las labores de la auditoría interna.

El alcance de las labores de Auditoría Interna está determinado para que oriente su actividad controladora hacia la ejecución de auditorías, exámenes especiales, verificaciones preliminares y evaluaciones de control interno, que serán ejecutados de acuerdo con las normas nacionales e internacionales de auditoría aplicables al sector público y a las disposiciones técnicas de la Contraloría General del Estado.

Auditorías

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵⁵ en sus artículos 21, 22 y 23 señalan el tipo de auditorías que pueden ser realizadas por los auditores gubernamentales: internos y externos.

“Art. 21.- Auditoría de gestión.- La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, utilizando recursos humanos de carácter multidisciplinario, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes.

Constituirán objeto de la auditoría de gestión: el proceso administrativo, las actividades de apoyo, financieras y operativas; la eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales, financieros, ambientales, tecnológicos y de tiempo; y, el cumplimiento de las atribuciones, objetivos y metas institucionales.

A diferencia de la auditoría financiera, el resultado de la fiscalización mediante la auditoría de Gestión no implica la emisión de una opinión profesional, sino la elaboración de un informe amplio con los comentarios, conclusiones y recomendaciones pertinentes.

⁵⁵ Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

Art. 22.- Auditoría de aspectos ambientales.- La Contraloría General del Estado podrá en cualquier momento, auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Registro Oficial No. 245 del 30 de julio de 1999 y en el artículo 91 de la Constitución Política de la República.

Art. 23.- Auditoría de obras públicas o de ingeniería.- Evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen.”

Exámenes Especiales

“Como parte de la auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones, recomendaciones”⁵⁶

Verificación Preliminar

Es un proceso de recopilación de información y verificación de hechos o denuncias, presentadas ante el auditor quien analizará los documentos y presentara un informe que contendrá su opinión de sí amerita o no la ejecución de una acción de control. De considerarse que es pertinente la ejecución de una acción de control, debe incluir en su informe el alcance, el personal requerido, el tiempo estimado de ejecución y la fecha estimada de inicio. El Contralor o máxima autoridad será el encargado de disponer se realice la acción de control.

⁵⁶ Art. 19, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002

Evaluación del Control Interno

El Acuerdo 22 emitido el 23 de octubre de 2008 por el Contralor General del Estado, en su artículo 3 señala: *“Las Unidades de Auditoría Interna, mediante la aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría, evaluarán la eficacia del sistema de control interno.....”*.

La evaluación de control interno es el análisis que realiza el auditor al sistema de control implementado en la organización para formarse un juicio de su suficiencia y efectividad con que funcionan los procesos institucionales, es la base para determinar la extensión, naturaleza y efectividad de las pruebas que se aplicarán en los procedimientos de auditoría.

3.2 Análisis situacional y operacional de la auditoría interna gubernamental

3.2.1 Análisis situacional de las auditoría interna.

La función de Auditoría Interna del sector público es desarrollada en diversos medios y dentro de las organizaciones y entidades que varían en su misión, visión, objetivos, propósito, tamaño y estructura, se encuentra regulada en las disposiciones constantes en la Ley Orgánica, Reformas y Reglamento de Contraloría General del Estado y, en el Reglamento sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, que fue emitido por el Contralor General en el año 2008.

En los citados cuerpos legales se estipula aspectos fundamentales relacionados con la función de control posterior, dependencia técnica y administrativa, coordinación con el Organismo de Control, sistema de remuneraciones, administración del personal auditor, entre otros; y, que por su importancia merecen ser transcritos:

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado reformada⁵⁷ estipula:

⁵⁷ Suplemento Registro Oficial 1, agosto 11, 2009

“Art. 14.- Auditoría interna.- Las instituciones del Estado, contarán con una Unidad de Auditoría Interna, cuando se justifique, que dependerá técnica y administrativamente de la Contraloría General del Estado, que para su creación o supresión emitirá informe previo. El personal auditor, será nombrado, removido o trasladado por el Contralor General del Estado y las remuneraciones y gastos para el funcionamiento de las unidades de auditoría interna serán cubiertos por las propias instituciones del Estado a las que ellas sirven y controlan.

Las máximas autoridades de las Unidades de Auditoría Interna, serán de libre designación y remoción por parte del Contralor General del Estado. Las remuneraciones que corresponden a las máximas autoridades de las Unidades de Auditoría Interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán cubiertas por la Contraloría General del Estado.

Para ser nombrado y ejercer funciones de dirección o jefatura de esa unidad se requerirá ser profesional con título universitario y formación compatible con el ejercicio y práctica de la auditoría financiera o de gestión.

Con el fin de prestar asesoría y realizar la evaluación integral de la institución, el personal de auditoría interna de gestión deberá ser de carácter multidisciplinario. La auditoría interna se ejecutará de acuerdo con las normas nacionales e internacionales de auditoría aplicables al sector público.

Las entidades del sector público deberán prestar todas las facilidades operativas y logísticas para el adecuado desenvolvimiento de las Unidades de Auditoría Interna.

Por disposición expresa del Contralor General del Estado o de la máxima autoridad que ejerza la representación legal de la Institución, la respectiva unidad de auditoría interna ejecutará auditorías y exámenes especiales, de conformidad con lo establecido en esta Ley.”

“Art. 16.- Coordinación de labores.- La Contraloría General del Estado prestará su asesoría y asistencia técnica a las unidades de auditoría interna de gestión y orientará y coordinará la

preparación de su Plan Anual de Trabajo, el cual deberá ser presentado a la Contraloría General del Estado hasta el 30 de septiembre de cada año.”

El Reglamento a la LOCGE Art. 17, párrafo 5, indica que la Unidad de Auditoría Interna como elemento efectivo del sistema de control realizará la evaluación de la gestión institucional en forma posterior de las actividades administrativas o de apoyo, financieras, operativas y ambientales.

Así también, el Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado⁵⁸ establece:

“Art. 2.- Auditoría Interna.- *La Auditoría Interna constituye una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización; evalúa el sistema de control interno, los procesos administrativos, financieros, legales, operativos y estratégicos, gestión de riesgos, control y dirección de la entidad.”*

“Art. 5.- Control posterior.- *Las Unidades de Auditoría Interna por disposición expresa del Contralor General del Estado o de la máxima autoridad que ejerza la representación legal de la institución, realizarán el control posterior de las operaciones y actividades de la entidad u organismo del que formen parte, con sujeción a las disposiciones legales y normas nacionales e internacionales de auditoría aplicables al sector público; además, ejercerá el control en las entidades adscritas o dependientes de ellas, que no cuenten con una Unidad propia de Auditoría Interna.”*

“Art. 6.- Dependencia técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas.- *Las Unidades de Auditoría Interna, pertenecientes a las instituciones del Estado, como integrantes del sistema de control interno, serán objeto de evaluación por parte de la*

⁵⁸ Acuerdo 022-CG de 23 de octubre de 2008

Contraloría General del Estado. Su dependencia técnica consistirá principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, la evaluación de la gestión de sus actividades, la aprobación de los informes y manuales específicos de Auditoría Interna, la determinación de responsabilidades, la evaluación del desempeño de sus miembros y el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia.”

“Art. 15.- Sistema de Administración del Personal Auditor.- *El control de asistencia, permanencia, puntualidad, otorgamiento de permisos, licencias, vacaciones, comisiones de servicio y estímulos estarán a cargo de la propia entidad.....”*

“Art. 19.- Sistema de Remuneraciones.- *Las remuneraciones mensuales unificadas que percibe el personal auditor de las distintas Unidades de Auditoría Interna serán cubiertas por las propias entidades del Estado a las que ellos sirven y controlan, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes.”*

“Art. 20.- Recursos Físicos y Logísticos.- *La institución a la cual sirve y controla la Unidad de Auditoría Interna, cubrirá todos los gastos que demande su funcionamiento, prestará el apoyo, dotará la logística requerida de espacio físico, servicios administrativos, técnicos y provisión de los recursos necesarios.”*

“Art. 17.- Nombramiento, traslado, remoción y destitución.- *Los auditores de las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones del sector público sometidas al control de la Contraloría General del Estado, serán nombrados, trasladados, removidos o destituidos por el Contralor General, según lo dispuesto en el artículo 14, primer inciso de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.”*

Bajo este esquema legal las Unidades de Auditoría Interna en la praxis mantienen una dualidad legal en el ejercicio de su función, administrativamente, esto es en el tema remunerativo, control de asistencia, permanencia, puntualidad, otorgamiento de permisos, licencias, vacaciones, comisiones de servicio y estímulos estarán a cargo de la propia entidad, en lo referente al nombramiento del personal de auditores internos nombra el Contralor.

En el aspecto técnico las Unidades de Auditoría Interna conforme las disposiciones de la Contraloría ejercen el control posterior de las actividades y operaciones de los procesos

institucionales de la entidad a la cual sirve y serán objeto de evaluación por parte de la Contraloría General del Estado.

Por lo tanto la función de Auditoría Interna en el sector público se relaciona con la verificación de operaciones y/o transacciones financieras generadas por los distintos organismos públicos que existen en el Ecuador; su función como se mencionó anteriormente está encaminada a la ejecución de auditorías y exámenes especiales que buscan o tratan de establecer responsabilidades, realiza un control punitivo antes que preventivo.

En resumen la Auditoría Interna en el sector público no cumple con la concepción para la cual fue creada, desempeña y amplía el rol de la auditoría externa ayudando directamente a la Contraloría General del Estado a practicar efectivamente con su labor de control de la utilización de los recursos estatales.

Ubicación orgánica de la auditoría Interna en las entidades del Estado

El Art. 8 del Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado señala la ubicación que las Unidades de Auditoría Interna deben tener dentro de las estructuras orgánicas de cada uno de los entes jurídicos públicos, estipulando:

“Para alcanzar la mayor independencia en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, la Unidad de Auditoría Interna estará ubicada orgánicamente en el nivel asesor de la máxima autoridad de cada entidad u organismo del Estado, y para este fin se tendrá en cuenta la organización corporativa o de cuerpos colegiados que se encuentren en el nivel o jerarquía más altos de la entidad.”

Estructura y recursos de las auditoría interna

Según el Art. 7 del Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado, la estructura organizativa de las Unidades de Auditoría Interna será aprobada por la Contraloría General del Estado, para el efecto se tendrá en cuenta las

necesidades, requerimientos, recursos, productos, procesos y complejidad de las actividades de la institución. Tal aprobación quedará debidamente fundamentada en el informe técnico previo que dispone el artículo 4 del presente reglamento.

En lo concerniente a los recursos humanos y financieros la Contraloría General del Estado estableció en los artículos 17,19 y 20 del Reglamento emitido para el funcionamiento de las Auditorías Internas lo siguiente:

- Los auditores de las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones del sector público sometidas al control de la Contraloría General del Estado, serán nombrados, trasladados, removidos o destituidos por el Contralor General.
- Los gastos que demande el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna serán cubiertos por la institución a la cual sirven y controlan, además prestará el apoyo, dotará de la logística, espacio físico, servicios administrativos-técnicos y provisión de los recursos necesarios.
- Las remuneraciones mensuales unificadas que percibe el personal auditor de las distintas Unidades de Auditoría Interna serán cubiertas por las propias entidades del Estado a las que ellos sirven y controlan, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes.

Supervisión y evaluación de las auditoría interna

“Las Unidades de Auditoría Interna, pertenecientes a las instituciones del Estado, como integrantes del sistema de control interno, serán objeto de evaluación por parte de la Contraloría General del Estado. Su dependencia técnica consistirá principalmente en la aprobación de los planes anuales de trabajo y sus modificaciones, la evaluación de la gestión de sus actividades, la aprobación de los informes y manuales específicos de Auditoría Interna, la determinación de

*responsabilidades, la evaluación del desempeño de sus miembros y el cumplimiento de las normas que se expidan sobre la materia.”*⁵⁹

3.2.2 Análisis Operacional de la auditoría interna gubernamental.

El diagnóstico operacional, es el análisis al entorno en el que se desenvuelve las Unidades de Auditoría Interna del sector público ecuatoriano, es una mirada a la situación actual y un análisis de las características internas que están relacionadas directamente con la función que cumplen en los entes gubernamentales.

Las Unidades de Auditoría Interna del sector público de conformidad con el Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado, emitido por el Contralor General del Estado mediante Acuerdo 022 CG y promulgado en Registro Oficial 461 de 6 de noviembre de 2008 realizan la evaluación posterior de las operaciones y actividades de la entidad u Organismo del que formen parte, a través de auditorías de gestión y exámenes especiales; evalúa la eficacia del sistema de control interno, la administración de riesgos institucionales, la efectividad de las operaciones y el cumplimiento de leyes, normas y regulaciones aplicables; efectúa el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría, practicados por las Unidades de Auditoría Interna y externa, sobre la base del cronograma preparado por los funcionarios responsables de su aplicación y aprobado por la máxima autoridad y facilita mediante sus informes para que la Contraloría General del Estado, determine las responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como también los indicios de responsabilidad penal, conforme lo previsto en los artículos 39 inciso segundo, 45, 52, 53, 66 y 67 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

⁵⁹ Artículo 7 del Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado, 2008

La Contraloría General del Estado establece la normativa técnica-legal para las Unidades de Auditoría Interna de las entidades y organismos del sector público que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo Técnico Superior de Control y para las firmas privadas de auditoría contratadas, entre las cuales podemos citar:

- Manual General de Auditoría Gubernamental,
- Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental,
- Manual de Auditoría de Gestión, Manual de Auditoría Financiera Gubernamental,
- Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado - Acuerdo 022 CG 2008
- Reglamento para el reclutamiento y selección del personal de las Unidades de Auditoría Interna del sector público - Acuerdo 005 CG 2009
- Formatos y el instructivo para la emisión de órdenes de trabajo para la ejecución de la auditoría gubernamental, que realizan las unidades administrativas de control de la Contraloría General del Estado, Unidades de Auditoría Interna y compañías privadas de auditoría contratadas - Acuerdo 018 CG 2011
- Reglamento para la elaboración, trámite y aprobación de informes de auditoría y/o exámenes especiales; predeterminación y notificación de responsabilidades, a cargo de las unidades administrativas de control, Unidades de Auditoría Interna y compañías privadas de auditoría contratadas - Acuerdo 026 CG 2012
- Reforma al Reglamento para la elaboración, trámite y aprobación de informes de auditoría y/o exámenes especiales; predeterminación y notificación de responsabilidades, a cargo de las unidades administrativas de control, Unidades de Auditoría Interna y compañías privadas de auditoría contratadas - Acuerdo 033 CG 2012
- Guía metodológica para auditoría de gestión - Acuerdo 047 CG 2011

- Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos- Acuerdo 039 CG 2009
- Políticas para elaboración del Plan Anual de Control

Análisis FODA de la auditoría interna

Una forma práctica de identificar la problemática así como de evaluar las condiciones favorables y adversas relacionadas con las Unidades de Auditoría Interna, es el análisis FODA, el cual permite identificar y evaluar los factores favorables o adversos del entorno y del ambiente interno, este análisis FODA permite analizar los cambios del medio externo en términos de Amenazas y Oportunidades así como del medio interno en términos de Fortalezas y Debilidades.

La identificación de las debilidades y fortalezas, junto con las oportunidades y amenazas que presenta el entorno y el análisis combinado de ambas proporciona un adecuado panorama para proponer la reingeniería de este importante Órgano. Utilizando el análisis FODA se pueden definir estrategias de cambios o mejoras.

Fortalezas

- a) Se dispone de normatividad para el ejercicio del control efectivo de los actos u operaciones de las entidades públicas;
- b) Se cuenta con procedimientos, técnicas y prácticas de control gubernamental;
- c) Se dispone de personal profesional y técnico;
- d) Se dispone de los recursos físicos para llevar a cabo las actividades;
- e) Mayor grado de independencia en las labores de control;

- f) El personal auditor es nombrado por el Contralor General del Estado, no puede ser removido por máximas autoridades;
- g) Existe capacitación constante y gratuita para el personal auditor por parte de la Contraloría;
- h) Dependencia técnica de las Unidades de Auditoría Interna con la Contraloría.

Debilidades

- a) Las normas no se aplican correctamente; por intereses políticos, por negligencia y otros factores externos e internos;
- b) Se obvian procedimientos, técnicas y prácticas de control por razones subjetivas, lo cual quita relevancia a las acciones y actividades de control;
- c) Existe personal de las Unidades de Auditoría Interna que no está adecuadamente capacitado en control gubernamental, porque procede de especialidades distintas y en algunos casos están laborando por cuestiones de favores políticos;
- d) Los intereses políticos quiebran la voluntad del personal, impidiendo la realización de las acciones y actividades de control;
- e) Falta de comprensión de las normatividad de control por parte de directivos y funcionarios de las entidades públicas;
- f) Las recomendaciones constantes en los informes de control no son considerados con la importancia necesaria por los responsables de las entidades públicas;
- g) Las remuneraciones del personal auditor es cubierto por las entidades que controla sin embargo su nombramiento es efectuado por la Contraloría;

- h) Dependencia administrativa de las Unidades de Auditoría Interna con la entidad u organismos donde sirven;
- i) Realiza el control posterior de las operaciones administrativas y financieras de los entes públicos;
- j) La función de asesoría a las máximas autoridades no es ejercida en un 100% por que realiza un control punitivo antes que preventivo
- k) Los cursos de capacitación que dicta la Contraloría General del Estado no tienen temáticas modernas de control gubernamental.

Amenazas

- a) Que Contraloría, en un contexto político antes que técnico, termine destituyendo al personal, para dar cabida a otro personal en un acto de favoritismo político;
- b) Se reorganice la Contraloría y con ella a las Unidades de Auditoría Interna, como forma de mejorar los procesos o satisfacer intereses políticos;
- c) Se modifiquen las normas y con ello el proceso, procedimientos y técnicas de control gubernamental.

Oportunidades

- a) La valoración del aspecto técnico de control, antes que el aspecto político;
- b) Que la Contraloría realice cambios en el personal que no reúna los requisitos ni la mística que exige el control gubernamental;
- c) Que la Contraloría obligue a los directivos y funcionarios el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las Unidades de Auditoría Interna;

- d) Que Contraloría inicie una campaña de concientización en el personal de directivos y funcionarios de los organismos públicos en todos los aspectos relacionados con el control gubernamental;
- e) Que se mejore las remuneraciones, por la gran responsabilidad que se enfrenta en este tipo de trabajos;
- f) Que la Contraloría capacite, entrene y perfeccione con temáticas modernas al personal de las Unidades de Auditoría Interna;
- g) Se apoye a las Unidades de Auditoría Interna, con mejores herramientas de trabajo, computadoras, material bibliográfico, software y otros elementos;
- h) Se motive al personal de las Unidades de Auditoría Interna, que están realizando estudios para capacitarse /o actualizarse constantemente;
- i) Que la Contraloría permita a las Unidades de Auditoría Interna realizar un control preventivo antes que fiscalizador, un control de alerta antes que post mortem;
- j) Que las Unidades de Auditoría Interna cumplan con su función principal de asesoramiento oportuno para la toma de decisiones correctas.

3.3 Reingeniería de los procesos de la auditoría interna gubernamental para fortalecer el control de los recursos estatales

El diagnóstico de la función actual de las Unidades de Auditoría Interna aparece con una apreciación negativa no solo desde el punto de vista de la autora de esta tesis, es común escuchar entre los funcionarios y servidores públicos de las entidades que éstas no cumplen adecuadamente su labor, más que una ayuda para la gestión lo único que hacen es un control fiscalizador similar al que ejecutan los auditores externos, tratando siempre de encontrar responsables, audita hechos pasados y en ningún momento son unidades agregadoras de valor que ayudan al mejoramiento de la gestión de manera oportuna.

Otro asunto que no logran entender es como una Unidad de Auditoría Interna puede tener personal auditor nombrado por el Contralor y recibir remunerativamente los pagos con cargo al presupuesto de cada una de las entidades donde laboran. El asunto de la función y dependencia no queda ahí, la pregunta que tiene el ciudadano al enterarse de actos de corrupción en los entes públicos es que hace la Auditoría Interna para tratar de detectarlos con oportunidad y no cuando ya existió el fraude, el soborno y la mala utilización de los recursos públicos.

Todo este panorama hace que los servidores públicos y la ciudadanía en general no tengan la confianza necesaria en la efectividad de las labores que desempeñan las Unidades de Auditoría Interna. Las necesidades de modernización del Estado determinan que el ejercicio de la actividad contralora se oriente específicamente hacia el examen oportuno del control financiero, de gestión y de resultados, fundamentado en la eficiencia, la efectividad y la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Según Hammer & Champy,⁶⁰ autor del libro Reingeniería señala que reingeniería es realizar cambios en la estructura organizacional, en la mentalidad del personal, en los procesos y procedimientos, es aplicar estrategias que permitan crear valor en el trabajo y entregar servicios con valor agregado.

3.3.1 Reingeniería en las políticas de trabajo.

Las políticas para el trabajo de Auditoría Interna son emitidas por la Contraloría General de Estado a través de Acuerdo suscrito por su máxima autoridad, el Contralor General del Estado y en estas se establece los lineamientos generales que deberán ser observados por las Unidades de Auditoría Interna para el cumplimiento efectivo de la misión institucional.

En el actual entorno de corrupción en el que se vive, no podemos seguir trabajando con las políticas tradicionales o normales. Las políticas de trabajo tienen que tomar en cuenta esta

⁶⁰ Hammer, Michael & Champy, James, Reingeniería, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004

situación, en tal sentido del tradicional control posterior que vienen ejecutando las Unidades de Auditoría Interna, se apostará por la realización del control previo, concurrente y posterior.

3.3.2 Reingeniería en la estructura organizacional y funcional.

La estructura organizacional tradicional de tipo vertical, tiene que cambiarse por una de tipo plana que permita establecer relaciones e intercambio de recursos e información en forma precisa y exacta para facilitar las actividades de control que facilite la lucha contra la corrupción. Tiene que constituirse un órgano de control que sea ágil y que funcione en forma propositiva, no sólo controlando, sino también efectuando el control preventivo constante, facilitando asesoría y consultoría especializada, sin carácter vinculante; así como, monitoreando en forma puntual y continuada las actividades de las Unidades de Auditoría Interna.

Si se cambian las políticas de trabajo y se rediseña la estructura organizacional, necesariamente tiene que rediseñarse las funciones de cada uno de los miembros de las Unidades de Auditoría Interna. Las funciones tienen que incluir al control previo, concurrente y posterior.

Las funciones tienen que considerar, no sólo el planeamiento, ejecución e informe de las acciones de control, sino también la función consultora y la función supervisora o de monitoreo puntual y permanente, sin carácter vinculante.

3.3.3 Reingeniería de los procesos en las tareas de control.

El proceso de las auditorías, exámenes especiales y demás actividades de control que forman parte del Plan Anual de Control de las Unidades de Auditoría Interna, tienen que pasar por un cambio radical a la forma se vienen llevando a cabo actualmente, puesto que estas deben considerar el control previo, concurrente y posterior para hacer más efectiva su función.

El descubrir errores, irregularidades o actos ilegales no es la función del auditor; sin embargo el auditor tiene la responsabilidad dentro de las labores de auditoría de planear su examen e identificar objetivos para la búsqueda de errores, irregularidades o actos ilegales que podrían tener un efecto significativo sobre la buena marcha de las entidades públicas.

El proceso tiene que considerar los recursos humanos, financieros y materiales que permitan disponer de equipos multidisciplinarios para concretar acciones y actividades de control efectivas para detectar los actos de corrupción y debe incluir personal capacitado, entrenado y perfeccionado en el control gubernamental.

Se debe redefinir el tratamiento de los hallazgos de auditoría, que si bien buscan recoger las situaciones encontradas y encontrar a los responsables de estas desviaciones, por otro lado no permiten una detección oportuna de los errores en la gestión.

3.3.4 Reingeniería de procedimientos, técnicas y prácticas de auditoría

Los procedimientos, técnicas y prácticas tienen que redefinirse, porque el entorno así lo exige. Deben aplicarse técnicas que permitan detectar oportunamente las posibles desviaciones que se dan en las actividades administrativas y financieras de los entes auditados.

La administración moderna espera que la Auditoría Interna le suministre algo más que una revisión crítica del pasado. El objetivo principal debe ser brindar a su propia entidad un asesoramiento profesional e independiente en las diferentes áreas organizacionales con el firme propósito de recomendar a las máximas autoridades o titulares de los entes estatales, alternativas de solución, tendientes a corregir deficiencias en su organización o en las operaciones que ejecuta, logrando así una solidez en la estructura del control interno y una mejor administración de los recursos públicos.

Los procedimientos y técnicas tienen que considerar el uso de videos, grabaciones, fotografías, interceptación telefónica, interceptación de correos electrónicos y otras técnicas que permitan identificar fácilmente los actos ilegales y corruptos.

Los procedimientos y técnicas tienen que ser aplicados no solo a directivos, funcionarios y trabajadores; sino también a los ejecutivos, de apoyo, asesores, de control y otros. Tienen que considerar todas las actividades de la entidad, especialmente aquellas relacionadas con el manejo financiero.

3.4 La auditoría interna y el apoyo efectivo contra la corrupción estatal

3.4.1 La corrupción: Un mal de ayer y hoy.

Esta enfermedad o epidemia conocida como corrupción es un concepto unido al hombre, sus orígenes se hacen referencia desde la Biblia, desde la época romana, y en el tiempo se ha ido extendiendo en el mundo entero, sin que exista país alguno que logre escapar de este mal que acosa a la humanidad. La corrupción no es un problema de sectores sino de personas.

La corrupción son todas aquellas acciones ilícitas que comprometen la honestidad de los funcionarios o servidores públicos, que son realizadas con la finalidad de obtener un beneficio generalmente económico a su favor y que se puntualiza en el uso incorrecto de los recursos del estado.

La corrupción puede ser también entendida como *“...la acción ilícita o ilegítima encubierta y deliberada de servidores públicos o personas privadas para favorecer intereses particulares, realizada vía cualquier medio o cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando a intereses públicos, de sujetos colectivos, individuales y a la ética..”*⁶¹

Este flagelo está arraigado en la política, en el gobierno, ministerios e instituciones y en la mentalidad ciudadana. Al respecto podemos mencionar que en la actualidad nuestro país tenemos presidentes denunciados; ministros, funcionarios y trabajadores encarcelados, fugados y otros en pleno proceso judicial. El Ecuador según informe de la organización no gubernamental que supervisa y difunde crímenes corporativos y corrupción política en el desarrollo internacional Transparencia Internacional (TI)⁶², en el año 2012 es uno de los países con un porcentaje bajo de transparencia y por ende con mayor índice de percepción de corrupción.

⁶¹ Definición adoptada por la Función de Transparencia y Control Social y que consta en el documento de Articulación del Plan. (Mario Olivera)

⁶² <http://www.ntn24.com/noticias/conozca-la-lista-y-calificacio-071780>

La corrupción es un fenómeno que alcanza a todas las instituciones y formas de organización de la sociedad, en un proceso en el cual los individuos degeneran a las organizaciones que pertenecen y contaminan a nuevos individuos. Por ello podemos decir con propiedad que la corrupción es un sistema que genera sus propias normas sociales 'no jurídicas' de comportamiento, que la validan y la muestran inclusive como útil en ciertos espacios de convivencia social.⁶³ Puede presentarse de la siguiente manera:

Individual.- Los actos de corrupción son eventuales y de naturaleza absolutamente secreta. No existe tolerancia gubernamental así como tampoco social para este tipo de actos, se persigue enérgicamente cualquier falta de honestidad.

Sistémica.- Cuando la irregularidad y la ilegalidad son la regla. Hay resignación gubernamental y social a la corrupción.

Pública: Es el evento de corrupción realizado por una autoridad o servidor público en beneficio propio, de un particular o terceros relacionados, se genera principalmente en instituciones de prestación de servicios públicos Ejemplos de este tipo de corrupción son:

Cohecho.- Cuando una autoridad o funcionario público ya sea para provecho propio o de un tercero, solicita o recibe, para sí o para otros, dádivas o presentes o acepta ofrecimientos o promesas para realizar, en el ejercicio de su cargo, una acción u omisión contrarias a la normativa.

Tráfico de influencias.- Cuando un funcionario público o autoridad influye en otro funcionario público o autoridad prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio ilícito para sí o para un tercero.

⁶³ Definición adoptada por la Función de Transparencia y Control Social y que consta en el documento de Articulación del Plan. (Mario Olivera)

Fraude.- El concepto de fraude está asociado al de estafa, que es un delito contra el patrimonio o la propiedad. Consiste en un engaño para obtener un bien patrimonial, haciendo creer a la persona o la empresa que paga que obtendrá algo que, en realidad, no existe.

Uso de información privilegiada.- Se presenta cuando quien de forma directa o por persona interpuesta usare alguna información a la que haya tenido acceso reservado con ocasión del ejercicio de su actividad profesional o empresarial, o la suministrase obteniendo para sí o para un tercero un beneficio ilícito.

Abuso de confianza.- Se trata de quien se aprovecha de la vinculación, el trato o la buena fe de otro, causa un daño (estafa, robo, defraudación, negocios ilícitos, entre otros).

Conflicto de intereses.- Nace cuando el servidor público debe actuar en un asunto en el que tenga interés particular y directo en su función, control, decisión o de alguien allegado a él y no se excusa de continuar actuando.

Peculado.- Es un delito consistente en la apropiación indebida del dinero perteneciente al Estado (fondos públicos) por parte de las personas que se encargan de su control y custodia. El peculado solo puede ser cometido por un funcionario público con bienes dispuestos bajo su cuidado.

Evasión tributaria.- Se define como la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes u obligados a contribuir. La falta de cumplimiento puede derivar en pérdida efectiva de ingreso para el Fisco o no.

La legislación penal de casi todos los países considera que en la corrupción participan dos elementos: una corrupción activa y una pasiva, la primera incluye al que corrompe o trata de corromper a un funcionario o servidor público porque es quien recibe dádivas, promesas o ventajas de cualquier clase para que haga u omita algo en violación de sus obligaciones; y la segunda el funcionario o servidor público porque es quien solicita o acepta donativo, promesa o cualquier otra ventaja para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a sus deberes. También el funcionario o servidor

público que directa o indirectamente o por acto simulado, se interesa en cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo.

3.4.2 Efectos de la corrupción en la sociedad y el Estado.

Los efectos de la corrupción es devastador, no solo afecta la legitimidad de los gobiernos sino que disminuye y entorpece la obra de estos al encarecer los costos, la economía se reciente y la confianza del inversionista extranjero disminuye al no ver transparencia en la acción pública. En Ecuador al igual que en otros países en vías de desarrollo, los efectos de la corrupción son más palpables ante los índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

La corrupción además de ser un problema general, también es específico porque está donde trabajamos, allí donde actuamos; podríamos ser parte de ella consciente o inconscientemente. Los analistas coinciden en señalar que la corrupción es un acto ilegal casi institucionalizado en el quehacer institucional.

Alberto Poveda Perdomo⁶⁴, autor de la obra *“La corrupción y el Régimen”* hace una lista de los efectos principales de la corrupción en los entes jurídicos públicos:

1. Afecta la credibilidad de la autoridad y erosiona la legitimidad del gobierno.
2. Fomenta el cinismo entre los ciudadanos, crea desesperanza e indignación.
3. Propicia una cultura política de ausencia de civismo en virtud de la cual el ciudadano se va convirtiendo en un evasor de sus deberes, no sólo fiscales sino de todo tipo. Se destruye se debilita así la relación de cooperación entre los ciudadanos y autoridades, y se genera un ambiente hostil que en nada contribuye a la construcción de una mejor sociedad. (aún aquella que se pretende llegar con nuevas constituciones políticas)

⁶⁴ Poveda Perdomo, Alberto, *La Corrupción y el Régimen*, Bogotá-Colombia, Ediciones Librería del Profesional, 2000.

4. Encarece la inversión en infraestructura básica y la prestación de los servicios públicos, disminuyendo así la posibilidad de extenderlos en beneficio de más usuarios.
5. Encarece la compra de tecnología más moderna y expone al país a la adquisición de tecnologías obsoletas.
6. Dificulta la ejecución de una política industrial debido a procesos generalizados de contrabando.
7. Resta efectividad y equidad a la política fiscal, al distorsionar la distribución del ingreso.
8. Crea incertidumbre, incredulidad e injusticia con respecto a la Administración de Justicia.
9. Disminuye el bienestar del ciudadano, dificulta el proceso de dignificación del hombre colombiano, al desaparecer o mal invertirse recursos y bienes.
10. Ahuyenta la inversión y el ahorro.
11. Desestimula la inversión extranjera por falta de transparencia y de trato equitativo en los procesos de selección y adjudicación, condicionando las empresas internacionales a entrar en el círculo de la corrupción.
12. Incrementa los costos de los créditos externos, ya que la corrupción se convierte en elemento que afecta las evaluaciones de riesgo-país.
13. Se convierte en una barrera estructural al crecimiento de la economía e impide el adecuado desarrollo de la nación.
14. No permite un arbitramento racional de los recursos presupuestales.
15. Asimila la actividad de los servidores públicos a la de delincuentes que sólo aspiran al enriquecimiento, verbi gratia los narcotraficantes, procurándose sobre ambas una especie de tolerancia en la sociedad.

16. Se vuelve justificadora de las actividades terroristas de grupos irregulares.

3.4.3 El esfuerzo de la auditoría interna para combatir la corrupción estatal.

La corrupción es enemiga del desarrollo integral de las entidades y de la sociedad en su conjunto, la Contraloría General del Estado a través del ejercicio de control posterior externo y control posterior interno (Unidad de Auditoría Interna) tiende a fracasar, al no haber aportado lo suficiente para identificar y luchar contra la corrupción; es por ello que modernamente se está considerando a la Auditoría Interna bajo un nuevo enfoque el de ser una herramienta de gestión que realice control previo, concurrente y posterior en aras de fortalecer los procesos que combatan la corrupción estatal.

Modernamente la auditoría no fundamenta la eficiencia de su trabajo en el descubrimiento de actos de corrupción que pueden estarse dando en las entidades auditadas. Es suficiente que el trabajo de auditoría sea desarrollado con base en las normas de auditoría aceptadas por la comunidad de auditores, a nivel internacional, para que goce de confiabilidad por parte de quienes hacen uso de la información auditada. Sin embargo, es justamente la auditoría, aquella que en rigor tiende a descubrir la mayoría de fraudes o actos de corrupción de los entes auditados.

El auditor en el desempeño de su profesión tiene conocimiento de diversos tipos de operaciones o transacciones, así como terminología de diferente acepción que se deben definir con el propósito de precisar la actitud que debería asumir cuando detecte actos de corrupción. En tal sentido, el auditor puede determinar errores, fraudes, actos ilegales, malversación y en general, otros actos que podrían relacionarse directamente como corrupción. La lucha contra la corrupción es en esencia el establecimiento de normas y lineamientos para prevenir, detectar y actuar contra este flagelo social que es la corrupción.

La responsabilidad por la prevención y detección de los actos de corrupción, como los fraudes y errores, descansa en el titular de las entidades públicas, quienes son los responsables de implementar y mantener sistemas de contabilidad y de controles internos apropiados y permanentemente operativos. Tales sistemas reducen pero no eliminan la posibilidad de fraude y error.

El objetivo de la Auditoría Interna no es identificar fraudes, errores o actos de corrupción, sin embargo, el hecho de que lleve a cabo acciones y actividades de control puede servir para contrarrestar actos de corrupción de los recursos estatales, por lo tanto es relevante la integridad y la honestidad de los funcionarios que tienen a su cargo el área de control o Auditoría Interna, por cuanto sus acciones no sólo tendrán efecto en sus propias responsabilidades, sino también sobre las acciones de todos los funcionarios de la administración.⁶⁵

Diariamente nos preguntamos qué está pasando con la moral, ética, mística y espíritu de control del personal que trabaja en estas dependencias. Que está pasando con el proceso y procedimientos de trabajo de los Organismos de Control, que pasa con la Contraloría General del Estado, que sucede con las Unidades de Auditoría Interna que funcionan en cada una de las entidades públicas, porque no rinden los frutos necesarios para los cuales fueron creados, porque estas dependencias no apoyan efectivamente a la Contraloría General de la República en la lucha contra la corrupción, que hay que hacer en los organismos de control para que el personal cambie su forma de ser y actuar, para que las funciones se cumplan.

Actualmente, el control aplicado por las Unidades de Auditoría Interna que controla la Contraloría General del Estado no viene siendo la respuesta efectiva que necesita las entidades públicas para cumplir con la responsabilidad de lograr la calidad y eficiencia del servicio público. La Contraloría General del Estado no adopta una política severa y decidida de combatir la corrupción que se presenta entre directivos, funcionarios y trabajadores en general, de igual forma no presenta propuestas para el diseño e implementación de una serie de procedimientos, técnicas y prácticas, algunas de tipo general y otras específicas que limiten la corrupción; en muchos casos se observa que la Unidades de Auditoría Interna mantienen una tibia actitud frente a los actos ilegales de los servidores públicos, probablemente para no comprometerse y mantener una relación armónica, aunque en la realidad esta sea ficticia.

Al encontrarse el Ecuador con altos niveles de corrupción y niveles mínimos de transparencia en su gestión se entiende que la Contraloría General del Estado, ya sea a través del control

⁶⁵ http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0052006.pdf

posterior o control posterior Interno (Auditorías Internas) no logra cumplir a cabalidad con sus funciones, puesto que si los niveles de control funcionarían de manera óptima y eficiente los índices de transparencia aumentarían y existiría una mayor seguridad de que los presupuestos y bienes públicos son adecuadamente manejados por los gobiernos de turno.

En los organismos de control se encuentran actos de corrupción por omisión, es decir por incumplimiento de deberes, ya que quienes ejercitan el control fiscal se hacen “de la vista gorda” al momento de observar, denunciar, evidenciar actuaciones ilegales en el manejo de recursos públicos o bienes de la administración, es decir encontramos actuación de complicidad; de igual manera se pueden apreciar de corrupción por acción debido al origen político de las que se hallan envueltas, encontrando tráfico de influencias, nepotismo, pago de favores. La actuación corrupta de los órganos de control tiene un efecto contaminador, se vuelven parte de la corrupción y provoca este mismo efecto en las entidades públicas.

La corrupción estatal es difícil de controlar, es un problema complejo que involucra muchos factores diferentes y una alineación estratégica de fuerzas, adopta muchas formas y ningún órgano de control o funcionario público es inmune a esta epidemia; por tanto los responsables de las entidades deben tomar las previsiones correspondientes fortaleciendo sus procesos de gestión y realizando un seguimiento de todas sus operaciones administrativas, financieras, técnicas, ambientales, etc.

Con los antecedentes expresados en párrafos anteriores es muy claro que la vida institucional pública, requiere de un modelo de Auditoría Interna que asegure a los directivos, funcionarios y demás servidores una efectividad y eficiencia del funcionamiento de sus controles internos y que permita el mejoramiento de su gestión con la emisión oportuna de recomendaciones.

3.4.4 Los valores y ética como un medio para evitar la corrupción.

La Ética se relaciona con el estudio de las acciones humanas y de la moral, es una definición de

lo que es bueno, malo, obligatorio, permitido, en relación con acciones o decisiones adoptadas por una persona. El concepto proviene del término griego “*ethikos*”⁶⁶ que significa carácter.

La ética es un elemento clave para combatir la corrupción, desarrollar el capital social y alcanzar el progreso, el actuar con un comportamiento ético hace que se generalice este tipo de conducta en las relaciones con otros seres humanos, crea hábitos que posteriormente se convierten en costumbres y se construye una cultura sólida con valores. El ejemplo es la mejor forma de educar y si actuamos con ética en nuestro diario vivir se genera un efecto multiplicador en nuestro entorno, con lo cual se asegura un frente común contra la temida corrupción que actualmente se encuentra enraizada en las instituciones públicas.

Es evidente pensar que la corrupción puede disminuir si se implementa los controles adecuados en los distintos procesos institucionales, pero ante todo se debe fomentar la valoración de la ética y los valores de las personas que intervienen en dichos procesos. Un control se termina cuando dos personas se ponen de acuerdo para vulnerarlo, dando lugar a figuras como la colusión o la complicidad. Al cambiar los valores de las personas se cambia los valores del grupo y, de esta forma los efectos de la corrupción pueden ser controlables.

Es una ilusión pensar que solo con acciones de formación o sensibilización en aspectos éticos se pueda combatir la corrupción, por esta razón existe la necesidad de complementarla con un control interno efectivo y con la aplicación de sanciones para que en la sociedad no exista ese sinsabor de impunidad en los delitos y mal uso de los bienes públicos, lo cual permitiría erradicar las conductas inapropiadas e incorrectas en la función gubernamental.

La formación ética debe estar presente en las organizaciones pública, de tal forma que los servidores que forman parte de esta se encuentren motivados a trabajar con sentido de trabajar honradamente, sin mirar el bien propio y siempre pensando en un bien común, en no perjudicar a los demás. El implantar condiciones organizacionales para el rechazo a la corrupción involucra acciones de diagnóstico de rasgos de conductas personales, entrenamiento,

⁶⁶ <http://definicion.de/etica/#ixzz2j3KBEVxS>

orientación, programas de capacitación y fortalecimiento del comportamiento ético e íntegro, por tal juicio es esencial la creación, divulgación e implantación del código de ética en las instituciones públicas, el cual tiene que elaborarse con la colaboración de los integrantes de la organización, asegurando su aceptación y cumplimiento.

El auditor interno debe constituirse en una persona adecuada para ayudar a la reeducación de la conducta de los servidores que laboran en las instituciones públicas, pero esto es posible si el auditor es considerado un “modelo o ejemplo”, paradigma que representa un desafío que va más allá de su función de control.

CONCLUSIONES

“No hay nada más difícil de llevar a cabo, de éxito más dudoso y de manejo más peligroso que el iniciar un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene enemigos en todos los que se benefician con el viejo orden y tibios defensores en todos los que se beneficiarían con el nuevo orden”

Maquiavelo

Como resultado del trabajo de investigación realizado, así como de la propuesta planteada, se tienen las siguientes conclusiones:

- La Constitución de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Nacional en el 2008, crea como una más de las funciones del Estado, la “*Función de Transparencia y Control Social*” cuya finalidad es promover el control de las entidades y organismos públicos y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, y establece que la Contraloría General del Estado forma parte de esta función junto con el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo y las Superintendencias, es decir que se crean entidades paralelas de control de los recursos fiscales.
- La Contraloría General del Estado al constituirse parte de la Función de Transparencia y Control Social pierde el calificativo de Organismo Superior de Control que fuera otorgada en el Art 211 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, se cambia el período de nominación del Contralor General en cinco años. Su accionar se concentra en el control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones públicas y las de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Su nombramiento es realizado por concurso de oposición y méritos por parte del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Pese a que la Contraloría General del Estado no es el único organismo que ejerce funciones de control, la Constitución de 2008 establece en su artículo como actividad privativa de este organismo la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y

gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que esta materia son propias de la Fiscalía General del Estado.

- El artículo 212 de la Constitución del 2008 constituye el fundamento legal por el cual la Auditoría Interna realiza sus labores de conformidad con la normativa emitida por la Contraloría General del Estado, puesto que señala como una de las funciones de este organismo técnico de control, dirigir el sistema de control administrativo, que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos fiscales.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento; que fueron emitidos el 12 de junio de 2002 y 7 de Julio del 2003, respectivamente; no han sido actualizadas con los cambios establecidos sobre la Contraloría General del Estado en la Constitución de 2008; esta ley, y reglamento mantienen relación directa con lo estipulado en la Constitución de 1998.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General promulgada el 12 de junio de 2002 y que se encuentra vigente, establece el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna como parte del sistema de control interno posterior de los entes públicos; señala una dependencia técnica con la Contraloría General de Estado, indica que el personal auditor será nombrado, removido o trasladado por el Contralor General del Estado y, que las remuneraciones y gastos serán cubiertos por las propias instituciones del Estado donde ellas sirven y controlan; aspecto formalizado que mantiene a las Auditorías Internas del sector público en una ambigüedad legal.
- El 1 de agosto de 2009 se introducen reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo referente a la función de Auditoría Interna establece que la dependencia con la Contraloría General del Estado será “técnica y administrativa”, y en los aspectos de designación del personal seguirá a cargo del Contralor; en las remuneraciones seguirán cubiertas por las entidades donde sirven y controlan; con la excepción de las Auditorías Internas que pertenecen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes percibirán remuneraciones de la Contraloría General del

Estado. La emisión de estas reformas no lograron cambiar la situación de ambivalencia legal en las que se desenvuelven las Unidades de Auditoría Interna del sector público.

- Las Unidades de Auditoría Interna que funcionan en las entidades del sector público realizan como principal acción el control posterior de las operaciones financieras o administrativas de las entidades, aspecto que limita la función asesora que deben brindar a las máximas autoridades para solucionar los problemas que afectan el normal desenvolvimiento de las actividades de los diferentes organismos públicos.

- Los procedimientos de la Auditoría Interna en el sector público ecuatoriano no han evolucionado acorde con el crecimiento de los problemas institucionales de las entidades públicas, tampoco con la evolución de los mecanismos de control o gestión cuyo desarrollo se encuentran constantemente influenciado por la aplicación de nuevas tecnología administrativas de reingeniería y al enfoque moderno de procesos organizacionales.

- La determinación de responsabilidades no mejora los mecanismos de control; por lo tanto la función de Auditoría Interna debe estar orientada a la detección oportuna de errores o deficiencias en la administración pública, a fin de corregirlos oportunamente y mejorar el sistema de control interno implantado por las entidades.

- La propuesta de realizar una reingeniería de los procesos de la Auditoría Interna están relacionados con la necesidad de convertir a las Unidades de Auditoría Interna en el elemento principal de mejoramiento institucional, situar a la Auditoría Interna en su verdadera concepción ser un “agente de cambio” y brindar una asesoría permanente de los directivos a través de la realización de auditorías oportunas u preventivas antes que punitivas. Su labor actual se limita a una revisión de cuentas, verificación y/o exactitud numérica de transacciones, sin llegar a profundizar en el conocimiento del ente contable, su estructura organizacional ni sus objetivos institucionales

- Una verdadera concepción de la labor de las Unidades de Auditoría Interna en los organismos y entidades públicas, de realizar el control oportuno, de prevención antes que de fiscalización, permitirán a las entidades del sector público contar con un nivel de asesoramiento adecuado que le facilite fortalecer e implantar nuevos controles, de

manera que la toma de decisiones posibilite el desarrollo de la actividades con un mayor grado de eficiencia, efectividad y economía.

- El accionar de las Unidades de Auditoría Interna bajo la perspectiva legal vigente ha desfigurado el concepto de la profesión de Auditoría Interna, actualmente realizan el “control posterior externo”, mantienen la misma línea de ejecución de procedimientos de auditoría que los auditores externos de la Contraloría General del Estado, con lo cual prácticamente este organismos técnico de control amplia su ámbito de control en el país y ejerce la fiscalización de los recursos, dejando a las entidades y organismos públicos sin el principal elemento del control interno: Una Auditoría Interna eficiente y eficaz.
- La Contraloría General del Estado al permitir que las Unidades de Auditoría Interna realicen su verdadera función, fortalezcan el control interno y evalúen oportunamente los procesos de gestión de los entes fiscales, constituiría un elemento de lucha permanente contra la corrupción, puesto que esta sería evidenciada con oportunidad, lo cual facilitaría mantener un estado de retroalimentación con la labor de las auditorías externas.
- La corrupción en un mal social, es una enfermedad que está latente en el sector público, sin embargo con un trabajo mancomunado entre la Auditoría Interna y Externa facilitaría disminuir los índices tan altos de corrupción estatal.
- La Unidades de Auditoría Interna apoyaran a la Contraloría General del Estado en forma efectiva y frontal en la lucha contra el azote de la corrupción, cuando concreten la reingeniería de sus procesos, procedimientos, técnicas y prácticas de control, dando paso al control previo, simultáneo y posterior de las transacciones que realizan estas entidades públicas.

RECOMENDACIONES

Producto del trabajo efectuado se plantean las siguientes recomendaciones, que en caso de ser promovidas, contribuirían al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas:

1. La principal recomendación está encaminada a realizar una reforma a la Ley Orgánica de la CGE, su Reglamento y demás normativa legal vigente, en lo que concierne a la función de Auditoría Interna, con el objeto de situar a las Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público en su verdadera concepción ser un elemento de ayuda y mejoramiento a la gestión. A continuación se describe los principales cambios legales propuestos:

La dependencia técnica debe seguir con la Contraloría General del Estado, por cuanto la Constitución del 2008 señala que este organismo técnico de control tiene como función emitir la normativa legal para la actividad del sistema administrativo de control, compuesto por auditoría interna, auditoría externa y control interno.

La dependencia administrativa, incluida las remuneraciones del personal auditor debe corresponder a las entidades y organismos públicos donde ellas sirven y controlan; por cuanto esto permitiría situar legalmente a la Auditoría Interna en cada uno de las entidades públicas donde laboran.

Las labores de control posterior (auditorías y exámenes especiales) que se encuentran dispuestas por el Contralor General del Estado, como una de las funciones de la Auditoría Interna, debe ser modificada de tal manera que las Unidades de Auditoría Interna realicen una auditoría preventiva, de asesoramiento y ayuda a la entidades públicas.

2. La normativa legal emitida por la Contraloría General del Estado debe ser modificada en la parte relaciona con la Auditoría Interna, de manera que logren una sinergia y armonía adecuada del sistema de control administrativo, sus órganos conformantes, así como los recurso humanos y financieros, proceso y procedimientos para que pueda concretarse la lucha efectiva contra la corrupción.

3. Se debe realizar un análisis FODA de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades del sector público, que permita identificar las debilidades y amenazas que afrontan estas auditorías, así como también las fortalezas y oportunidades que existen para esta labor; sobre la base de este FODA se puede definir la reingeniería de procesos que facilitará las actividades de control para que sean ejecutadas con eficiencia, efectividad y economía.
4. Concientizar a los auditores internos la importancia que tiene su función como parte integrante de las entidades públicas, ya sea asesorando o examinando oportunamente la gestión y tratando de perfeccionarla mediante recomendaciones oportunas.
5. La Contraloría General del Estado al ser el Organismo Técnico de Control, debe divulgar en las entidades públicas la importancia de la función de Auditoría Interna, como un medio elemental para el establecimiento de un control interno efectivo. Para esto es necesario que se cuente con personal idóneo en las Unidades de Auditoría.
6. Los auditores internos deberán propender a su unificación por medio de reuniones sesiones o congresos de trabajo, en los cuales se trate de los adelantos y evolución de las técnicas y prácticas de auditoría a fin de que estos sean aplicados.
7. La Contraloría General del Estado como Organismo de Control de los recursos públicos debe mejorar su sistema de control, emitiendo, cambiando y /o modificando la metodología de trabajo de Auditoría Interna, para esto realizará una capacitación continua sobre los avances que existen en el desarrollo de la profesión de Auditoría.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, octubre 20, 2008

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1, agosto 11, 1998

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 800, marzo 27, 1979

Constitución Política del Estado Ecuatoriano, Registro Oficial 133, mayo 25, 1967

Constitución Política de la República del Ecuador Registro Oficial 773, diciembre 31, 1946

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 228, marzo 6, 1945

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

Ley 50, Registro Oficial 349, diciembre 31, 1993

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Suplemento Registro Oficial 595, junio 12, 2002

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Suplemento Registro Oficial 1, agosto 11, 2009

Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial 294, octubre 6, 2010

Ley Orgánica de Hacienda, Registro Oficial 488, noviembre 16, 1927

Ley Orgánica de Hacienda codificada, Registro Oficial 855, julio 29, 1975

Ley de Presupuestos, Registro Oficial 76, noviembre 30, 1992

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Registro Oficial 337, mayo 16, 1977

Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, Registro Oficial 386, octubre 27, 2006

Reformas al Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, Suplemento Registro Oficial 475, junio 22, 2011

Reglamento Sustitutivo sobre la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado, Acuerdo 022-CG, octubre 23, 2008

Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos que conforman el sector público del Estado, Acuerdo Ministerial No. MRL-2009-000021, agosto 29, 2009

Decreto 1065-A, Registro Oficial 668, octubre 28, 1974

Decreto Ejecutivo No. 555, Registro Oficial 331, noviembre 30, 2010

Decreto 3562, Registro Oficial 970, julio 9, 1979

Norma técnica de implementación y operación de la metodología y herramienta de gobierno por resultados, Acuerdo Ministerial 1002, diciembre 20, 2011

Plan Nacional de Prevención y lucha contra la corrupción 2013-2017, Función de Transparencia y Control Social, 2012

BACON, Charles, Manual de Auditoría Interna, Editorial Hispanoamérica, México, DF, 1973

Hevia, Eduardo, Manual de Auditoría Interna, Ediciones Centrum Técnicas Científicas, España, s.a.

Hammer, Michael & Champy, James, Reingeniería, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004

Poveda Perdomo, Alberto, La Corrupción y el Régimen, Bogotá-Colombia, Ediciones Librería de del Profesional, 2000.

http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0052006.pdf

<http://definicion.de/etica/#ixzz2j3KBEVxS>

<http://www.ucsm.edu.pe/rabarcaf/vojula07.htm>

<http://significado.de/gubernamental>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>

<http://www.gerencie.com/auditoria-externa.html>