

*Información del artículo*

*Recibido: 08/2021*

*Revisado: 10/2021*

*Aceptado: 12/2021*

*Información del autor*

\*Doctora en administración

*Correspondencia*

\*mareli\_0405@yahoo.es

© 2022. Universidad La Gran Colombia. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution License 4.0, que permite el uso ilimitado, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el autor original y la fuente se acrediten.

*Cómo citar*

Morejón Santistevan, M. E. (2022). Contraloría general del estado: control posterior de legalidad a la auditoría integral en la actividad económico financiera del sector público. *Contexto*, 10(1). <https://doi.org/10.18634/ctxj.10v.1i.1145>



## **Contraloría General del Estado: control posterior de legalidad a la auditoría integral en la actividad económico financiera del sector público**

Maryury Elizabeth Morejón Santistevan

### **Resumen**

El presente trabajo se realiza a partir de la recopilación de, se aplica la investigación cualitativa, con el método de análisis y la utilización de las encuestas a los actores relevantes como parte de la aplicación de las técnicas de investigación, que a lo posterior nos conducen a la conclusión en la que se puede corroborar que para realizar la auditoría integral, la Contraloría General del Estado debería ajustar sus capacidades institucionales, con la finalidad de cubrir las demandas de la administración pública y así, conducir los procesos de auditoría integral de forma adecuada, asegurando la correcta evaluación de la gestión pública en todos sus ámbitos, así mismo, se puede notar que los Pactos de Integridad son importantes, porque permiten reducir los riesgos de la corrupción e irregularidades en los procesos de contratación pública, debido a que mejora la credibilidad y legitimidad en los procesos.

**Palabras clave:** Auditoría Integral, Control, Pactos de integridad, Gestión Pública, Contratación Pública.

## **State Office Of The Comptroller: subsequent control of legality to the comprehensive audit in the financial economic activity of the public sector**

### **Abstract**

The present work is carried out from the compilation of documents framed in the topic that is addressed, qualitative research is applied, with the method of analysis and the use of surveys of relevant actors as part of the application of the techniques of investigation, which later lead us to the conclusion in which it can be corroborated that to carry out the comprehensive audit, the State Comptroller General should adjust its institutional capacities, in order to meet the demands of the Public Administration and thus conduct Comprehensive Audit processes in an appropriate way, ensuring the correct evaluation of Public Management in all its areas, likewise, it can be noted that Integrity Pacts are important, because they reduce the risks of corruption and irregularities in the

processes of public procurement, because it improves credibility and legitimacy in processes.

**Key words:** Comprehensive Audit, Control, Pacts of integrity, Public Management, Public Procurement.

## Introducción

Dentro del entorno social en el que se desenvuelve la vida en la actualidad, la auditoria es una labor del contador público que ha consistido tradicionalmente en los estados financieros de todo tipo de organización pública, con la finalidad de emitir un informe o dictamen sobre los mismos. Los gobiernos asignan desafíos en relación de competencia y productividad de la actividad económica sobre el mayor o menor grado de eficiencia, eficacia y economía de calidad total en el desempeño gubernamental, posteriormente EFS (Entes de Fiscalización Superior) son órganos públicos encargados de evaluar, controlar y fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera pública de la actividad gubernamental desde una perspectiva integral.

La importancia que tienen los EFS es el desarrollar estrategias de colaboración dando a los gobiernos credibilidad y, confianza a la ciudadanía al proporcionar transparencia y luchar contra los actos de corrupción y asignar sanciones cuando la ley lo fije. No obstante, los organismos de control no todos funcionan de la misma manera, ni tienen los mismos objetivos, son entidades fiscalizadoras superiores llamados tribunales de cuentas en el ámbito europeo continental y contralorías generales del Estado de las repúblicas latinoamericanas. En el área anglosajona se puede mencionar a la *National Audit Office* del Reino Unido y la *Government Accountability Office* de los Estados Unidos.

Sin embargo, en este contorno se analizará el desempeño de la Contraloría General del Estado del Ecuador, con la finalidad de constatar, si el contenido de su función fiscalizadora se agota en un control de carácter formal o si se practican distintos tipos de auditorías, tomando necesariamente diferencias entre los términos de control, evaluación y auditoria. De tal manera, ver si existe vinculación entre la ubicación institucional del órgano de control, su grado de autonomía y las competencias de control de dicho organismo, ¿en qué medida la ubicación del órgano condiciona el tipo de control que este debe llevar a cabo? Y, para finalizar cuáles deberían ser en función del análisis anteriormente realizado los controles que dicho órgano tendría que llevar a cabo, para cumplir con los fines que le son propios.

El propósito de la presente investigación es detectar el control que realiza la Contraloría General del Estado en el Ecuador, dentro del sector público, siendo los organismos de control los encargados de controlar la administración gubernamental de manera adecuada y con la aplicación de leyes para el bien común de la sociedad.



## Contraloría General del Estado Ecuatoriano

Según dispone la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 204, 205 y 211, la Contraloría General del Estado es un organismo técnico dotado de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cinco años, tiene atribuciones para controlar 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. Por lo tanto, tiene la Misión de “Controlar los recursos públicos para precautelar su uso efectivo, en beneficio de la sociedad” y la Visión de “Ser el organismo confiable y vanguardista en la prevención y control del uso de los recursos públicos” (Contraloría General del Estado, 2020).

Además de las competencias conferidas por la ley, la Contraloría General del Estado dirige 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 públicos; determina 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 en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado; expide la normativa para el cumplimiento de sus funciones y asesora a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite (Participante 1, entrevista con la autora, 15/10/2019).

Según lo previsto en el artículo 206 de la Constitución de la República del Ecuador, el Contralor General del Estado forma parte de la instancia de coordinación de la Función de Transparencia y Control Social. Además, la Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46 manifiesta que el control externo de los recursos de los presupuestos del sector público, es competencia de la Contraloría General del Estado, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos. No obstante, en este contexto la Contraloría General del Estado como organismo técnico de control, cumple con las funciones a ella encomendadas ya sea efectuando auditorías de gestión financieras de carácter técnico o bien exámenes especiales de los recursos financieros, materiales y humanos, en base a un plan anual de actividades (participante 2, entrevista con la autora, 22/10/2019).

Por su parte, la Ley 2002 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del estado, en su Art. 5.- Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado expresa que las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que:

Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;



Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;

Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,

Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores.

Art. 6.- Componentes del sistema. - La ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio de:

El control interno, que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado a las que se refiere el Art. 2 de esta Ley;

El control externo que comprende: El que compete a la Contraloría General del Estado; y, el que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias. (Contraloría General del Estado, 2020)

Por consiguiente, en el marco normativo general para regular el funcionamiento del sistema, la Contraloría General del Estado adaptará, expedirá, aprobará y actualizará, según corresponda: las normas de control interno que sirvan de marco básico para que las instituciones del Estado y sus servidores establezcan y pongan en funcionamiento su propio control interno, así también, las Políticas de auditoría gubernamental, las normas de control y fiscalización sobre el sector público, adaptadas de normas internacionales y de las emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, las normas de auditoría gubernamental de carácter local e internacional para sus modalidades de gestión, control de obras, auditoría judicial, protección ambiental y auditoría de proyectos internacionales, así, como las reformas, reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades (Participante 3, entrevista con la autora, 10/11/2019).

De tal manera, en el marco de las normas, políticas, regulaciones, reglamentos, disposiciones y más instrumentos indicados, cada institución del Estado, cuando considere necesario, dictará las normas, las políticas y los manuales específicos para el control de las operaciones a su cargo, la Contraloría General del Estado verificará la pertinencia y la correcta aplicación de las mismas, a través el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán, verificarán y evaluarán las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; y, cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. En el examen, verificación y evaluación de estas gestiones, se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño, y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados (Participante 4, entrevista con la autora, 25/11/2019).

En el mencionado Art. 29 la ley establece la Contraloría General del Estado, como un Organismo Técnico Superior de Control, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigida y representada legalmente por el Contralor General, en su



Art. 30 del Presupuesto la proforma del presupuesto anual de la Contraloría General del Estado, se remitirá oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas para su ulterior aprobación por el Congreso Nacional, conforme a lo dispuesto en los artículos 211 (211), 258 (294) y 259 (295) de la Constitución Política de la República. El art. 31 establece las funciones y atribuciones y deberes del Ente, siendo los siguientes:

La Contraloría General del Estado, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución Política de la República, tendrá las siguientes:

(Reformado por el Art. 3 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004).- Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por sí o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como, en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL);

Examinar los ingresos públicos, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, el control de ingresos no interferirá en las facultades reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria;

Examinar los gastos, inversiones, utilización, administración y custodia de recursos públicos; Examinar y evaluar en términos de costo y tiempo, la legalidad, economía, efectividad, eficacia y transparencia, de la gestión pública;

Examinar y evaluar el sistema de control interno de cada una de las instituciones sujetas a su control;

Ejercer la función fiscalizadora en las instituciones del Estado, mediante la predeterminación o glosa y la determinación, para la oportuna protección y seguridad de los recursos públicos;

Identificar y evaluar los procedimientos internos de prevención contra actos de corrupción en las entidades sujetas a su control;

Evaluar las labores de auditoría externa efectuadas por compañías privadas de auditoría;

(Reformado por el Art. 4 de la Ley 2004-42, R.O. 404, 23-VIII-2004).- Exigir y examinar las declaraciones patrimoniales juramentadas e investigar los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito, en armonía con lo preceptuado en el artículo 122 (231) de la Constitución Política de la República, de acuerdo a las regulaciones que se dicten para el efecto, y notificar a los organismos electorales o a la autoridad nominadora correspondiente, los casos de incumplimiento de las normas vigentes, para que se adopten las medidas legales pertinentes, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General del Estado en esta materia. (Contraloría General del Estado, 2020)



## **Tipos de auditorías expresadas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

En la Contraloría General del Estado se practica distintos tipos de auditorías expresadas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOC según Ley N. 2002- 73.

**Auditoría Gubernamental.** El control externo que realizará la Contraloría General del Estado se ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría, la auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación de críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos, esta no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la Ley.

**Examen Especial.** Forma 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 y recomendaciones.

**Auditoría Financiera** informará respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto; que concluirá con la elaboración de un informe profesional de auditoría, en el que se incluirán las opiniones correspondientes. En este tipo de fiscalización, se incluirán el examen del cumplimiento de las normas legales, y la evaluación del control interno de la parte auditada.

**Auditoría de Gestión** examina y evalúa 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.

**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.

**Auditoría de Obras Públicas o Ingenierías** 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.



No obstante, de esta comparación surge que la Contraloría General del Estado realiza Auditorías Gubernamentales, Financiera, de Gestión, de Aspectos Ambientales y de Obras Públicas o Ingenierías según las atribuciones pertinentemente mencionadas. Por lo tanto, dentro de la evaluación de la política gubernamental nos enfocamos en las diferencias de los términos, el control se limita a comprobar la sujeción de la actuación controlada con la norma (control de legalidad) con los principios contables (control financiero) y con los objetivos prefijados en el control de eficacia (Participante 5, entrevista con la autora, 15/01/2020).

La Evaluación, es estimar, apreciar el valor de una política pública, atribuido por la sociedad sobre la que recae (los efectos percibidos), siguiendo a Rezzoagli (2008) la Auditoria es la atribución de evaluar tanto el informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos. El control se agota al determinar si un objetivo se ha o no cumplido, los efectos que la política ha producido y en su caso la causa de las desviaciones que se hayan podido originar. La evaluación, por su lado, considera además las expectativas de los usuarios del programa evaluado, el control es una fase necesaria en la evaluación. La Evaluación en cambio, es más amplia y compleja.

**Auditoría Gubernamental:** establece una técnica de control procedente de la contabilidad empresarial que implica la revisión o verificación de los documentos contables de una entidad, con la finalidad de comprobar que sus estados Financieros se ajustan a la realidad. Sin embargo, la auditoría contable no es la única posibilidad de verificación, también hay otros aspectos de la gestión realizada. Por lo tanto, se diferencian distintos tipos de auditorías:

**Auditorías Operativas o de Gestión:** son aquellas que componen un examen sistemático y objetivo con el propósito de facilitar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, para evaluar su eficacia, eficiencia y economía alcanzado en el uso de los recursos disponibles, también detecta posibles deficiencias y formula recomendaciones.

**Auditorías de regularidad:** Este tipo de auditoría busca verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

Se dividen principalmente en auditorías financieras o de cumplimiento con el fin de obtener una seguridad de la contabilidad general, las cuentas anuales y los estados financieros expresando el resultado de la gestión y las de cumplimiento tratan de corroborar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de acuerdo a las normas y disposiciones de aplicación.

**Auditoría Integral:** es el examen crítico, sistemático y detallado de los sistemas de información financiero, de gestión y legal de una organización, realizado con independencia y utilizando técnicas específicas, con el propósito de emitir un informe profesional sobre la razonabilidad de la información financiera, la eficacia eficiencia y economicidad en el manejo de los recursos y el



apego de las operaciones económicas a las normas contables, administrativas y legales que le son aplicables, para la toma de decisiones que permitan la mejora de la productividad de la misma. El enfoque integral de la auditoría examina los aspectos claves de la gestión pública, evalúa la calidad de las estrategias de políticas públicas y su consistencia a lo largo del ciclo, va más allá de las auditorías de desempeño (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005). Según Osorio (1996) La auditoría integral se basa en dos Principios fundamentales dentro de la Administración Pública que es:

Que las Entidades Públicas deben de ser conducidas así que se haga el mejor uso posible de los fondos públicos, siendo los funcionarios responsables y asegurarse de que sus decisiones sean legales y con éticas, así como que dichas decisiones resulten en servicios públicos Eficientes, Económicos y Eficaces.

Las personas que tienen a su cargo las Entidades Públicas deben rendir cuentas sobre como manejaron los recursos confiados a ellos. Este principio de Rendir Cuentas se aplica a la totalidad del sector público, desde representantes electos hasta los funcionarios públicos en cualquiera que sea el nivel existe la obligación de demostrar que se están siguiendo las prácticas administrativas convenientes.

## Resultados

### **¿Existe vinculación entre la ubicación institucional del órgano de control, su grado de autonomía y las competencias de control de dicho organismo?**

La Declaración de Lima<sup>1</sup> en el marco del IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Perú se definió lineamientos para la fiscalización gubernamental en sus arts. 5°, 6°, 7°, hace referencia a la necesaria independencia que deben tener las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y sus miembros, respecto de los organismos controlados y de los organismos Superiores del Estado, así como el tipo de relaciones que deben existir entre ellos (Intosai, 1997). Establece que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Así también, expresa que si bien la independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, las EFS deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Por lo consiguiente, el grado de su independencia debe regularse en la Constitución (los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes). Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control. En relación de la independencia financiera sostiene que hay que poner a disposición de las EFS los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben y tienen que poder solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios (Participante 6, entrevista con la autora, 18/01/2020).

1. INTOSAI, *Declaración de Lima*, Lima Perú, 1977.



### **¿En qué medida la ubicación del órgano condiciona el tipo de control que este debe llevar a cabo?**

Los medios financieros puestos a disposición de las entidades fiscalizadoras superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. Por lo tanto, es muy importante que la ubicación institucional del órgano de control su grado de autonomía y competencia de control esté garantizada constitucionalmente, a fin de que se puedan cumplir efectivamente con las funciones que le son encomendadas, sin que su actuación se encuentre infectada por la politización (Rezzoagli, 2006) del mismo.

En el organismo público de la Contraloría General del Estado, como ya se exteriorizó, cuenta según la Ley 2002 - 73 con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Es un órgano instituido constitucionalmente como independiente, y cuyas funciones, atribuciones y demás aspectos son reglados por la Ley del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, que regula su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos, su presupuesto se remitirá oportunamente al Ministerio de Economía y Finanzas para su aprobación por el Congreso Nacional (Participante7, entrevista con la autora, 22/01/2020).

De tal manera, la normativa pretende demostrar la autonomía del órgano de control, ya que el mismo no depende institucionalmente de otro superior; existen claras disposiciones que dan cuenta que dicha independencia no es total, lo que puede perjudicar o limitar la correcta actuación en vez de favorecer y promover la transparencia en las cuentas públicas.

### **¿Cuáles deberían ser, en función del análisis anteriormente realizado, los controles que dicho órgano tendría que llevar a cabo para cumplir con los fines que le son propios?**

La Contraloría General del Estado para cumplir con los fines que le son propios, debe realizar evidentemente los controles que la normativa establece en la enumeración de funciones y atribuciones del órgano de control, es así, que debe seguir desarrollando las auditorías internas y externas; contable-financiera, gubernamental, así mismo como las auditorías de gestión, es decir, que determine el grado de efectividad en el logro de las metas y objetivos programados, los recursos utilizados para alcanzar dichos resultados y el nivel de eficiencia; estos elementos constituyen la base para realizar una auditoría de gestión con un enfoque integral, llegando así a implementar las auditorías integrales . Se certifica esto, ya que, si bien es importante controlar los aspectos financieros y contables, ya que estos son resultado de la gestión gubernamental, que es el punto más importante a controlar a fin de cumplir con los objetivos de evaluar la transparencia, eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos (Participante 7, entrevista con la autora, 17/01/2020).



## **¿Si se incluyen las denominadas auditorías integrales y estás aún no se practican, qué propuesta tendrían que implementarse y en qué supuestos?**

Dentro de las organizaciones públicas considero que las auditorías integrales tendrían que implementarse dentro de los supuestos de Planeación y Ejecución para que estas puedan desarrollarse mediante un grupo de profesionales de diferentes disciplinas, en el que uno de ellos sería el responsable del trabajo que se efectúa. Por lo consiguiente, la planeación permanece en el conocimiento y comprensión de la organización auditada y el medio ambiente en el cual opera, para establecer cómo se desarrolla o encamina la auditoría; y, la ejecución en la elaboración de un plan detallado con la selección o preparación de programas, la realización de pruebas y controles de evaluación, tomando en consideración las causas y efectos el desarrollo de conclusiones y recomendaciones (Participante 8, entrevista con la autora, 23/01/2020).

De tal manera, las auditorías integrales no solo deben de ser controles, sino que deben ir más allá de la evaluación y estas deben de ser aplicadas en toda entidad pública con el fin de controlar y evaluar sectores donde los programas que hayan implementado sean de alto nivel social.

## **Discusión**

### **Modelos de control y transparencia**

Entre los modelos de control y transparencia en la presente investigación se determinan las similitudes y diferencias que pueden presentar.

### **Similitudes y diferencias entre una Auditoría General y un Tribunal de Cuentas en materia de competencias.**

La Auditoría General (AG) no tiene independencia en la nación, depende del poder legislativo de una cámara mixta revisora de cuentas, la AG entre sus funciones es aquella que tiene a su cargo el control de la legalidad, control de gestión y la auditoría de la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada; es una entidad con personalidad jurídica propia funcional y financiera. Sin embargo, entre las principales atribuciones de la AG están desde proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad y, hasta puede ser modificarlo entre las funciones que la ley le otorgue en intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos (Participante 9, entrevista con la autora, 27/01/2020).

Un Tribunal de Cuentas (TC) integra a una Auditoría, es así que dentro del TC la parte de Auditoría sería la parte de control. Pero, a la vez, en el Tribunal está la parte jurisdiccional (como en el caso de la provincia de Santa Fe en Argentina), que no la tiene la Auditoría. Esclareciendo que Jurisdiccional significa que tenga coacción para cuando previene o corrige o trata de prevenir y corregir irregularidades, cuando el funcionario es remiso a adoptar decisiones para corregir o prevenir. Además, tiene la posibilidad



de juzgar las cuentas y las conductas administrativas (Participante 10, entrevista con la autora, 30/01/20220).

Sin embargo, los fallos de este órgano de control son susceptibles de los recursos que la ley establezca ante la Corte Suprema de Justicia y las acciones a que dieren lugar deducidas por el Fiscal de Estado. El contralor jurisdiccional administrativo se entenderá sin perjuicio de la atribución de otros órganos de examinar la cuenta de inversión, que contarán previamente con los juicios del Tribunal de Cuentas. El modelo de Tribunal de Cuentas es reconocido, de alguna forma, por tener funciones judiciales, ser un órgano colegiado y ser constitucionalmente autónomo. Sin embargo, estas características no le dan por sí mismas, credibilidad y prestigio. Tal es el caso de algunos órganos de fiscalización africanos que siguen este modelo y cuyo ente de fiscalización deja mucho que desear en términos de desempeño e independencia en su actuación (Participante 11, entrevista con la autora, 03/02/2020). De tal manera en el Ecuador,<sup>2</sup> el proceso para reestructurar la Contraloría y transformarla en un Tribunal de Cuentas debe superar cuatro fases, en primera instancia, se debe de crear una comisión integrada por delegados de la Presidencia y del Consejo de Participación transitorio (CPCCS-T) para definir la vía legal que dé paso a la modificación del organismo, a lo posterior, vienen la llamada a consulta popular, el dictamen de la Corte Constitucional y, tras los resultados del referendo, se continua con el envío de una Ley Orgánica para que se cree el nuevo estamento que reemplazará a la figura de Contralor, estos procesos tienen su tiempo adecuado, solo este último paso tomaría al menos unos tres meses, por ende, Ecuador todavía no ha definido esta situación.

### **Mecanismos de transparencia de estas entidades fiscalizadoras**

Las entidades fiscalizadoras superior en el mundo están llamadas a jugar un rol determinante en la lucha contra la corrupción, pero además a fungir como un mecanismo impulsor de un gobierno que utilice de manera eficiente los recursos públicos, desde el punto de vista técnico, económico y social. Independientemente del nivel de desarrollo y del régimen de gobierno imperante, buena parte de los países cuentan en la actualidad con un órgano de fiscalización superior, que encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. La globalización se requiere de la participación del Estado, pero bajo nuevas premisas, esto es, mediante instituciones sólidas que promuevan la transparencia en los procesos económicos, en la medida que las instituciones del Estado sean débiles, los males de la globalización se mantendrán y reproducirán, en particular los enclaves de corrupción anidados en la esfera estatal (Participante 11, entrevista con la autora, 16/02/2020).

Con el avance de la globalización, los mecanismos de corrupción se depuran en forma constante en su complejidad, especialización y eficacia, haciendo que los avances en términos de modernización del marco institucional, sean comparativamente lentos e insuficientes, si bien es mucho lo que debe hacerse, buena parte de las acciones para combatir esos dos vacíos coinciden en al menos tres líneas estratégicas:

---

2 <https://www.elcomercio.com/actualidad/tribunal-cuentas-fases-lenin-moreno.html>



Participación de un Estado moderno y eficiente en la economía;  
Transparencia de la información, y  
Rendición de cuentas de los actores que intervienen en la economía.

Son las entidades de fiscalización las que están llamadas a jugar un papel preponderante en estas líneas estratégicas, a partir de su lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración. En la medida en que se avance en estos campos, es factible que también se avance en la contundencia de las acciones contra la pobreza y la marginación social. Posteriormente, contribuyen en una gran medida a su fortalecimiento en estrechar vínculos con la ciudadanía y los órganos especializados de control, en el sentido que la cooperación y la complementación entre organizaciones de la sociedad han demostrado ser una herramienta eficaz para enriquecer el trabajo, para superar algunas de sus limitaciones y para impulsar el control de políticas públicas, es así que las entidades fiscalizadoras son agencias del estado que deben actuar de manera transparente y dar cuenta a la sociedad sobre su propio desempeño (Participante 12, entrevista con la autora, 22/02/2020).

### **“Pacto de Integridad” en la contratación pública**

En las últimas dos décadas del siglo pasado se presentaron en Colombia importantes casos de corrupción gubernamental, de conformidad con el cálculo realizado por la Contraloría General de la República, máximo órgano de control económico financiero del sector público-, durante los años 90 el Estado colombiano<sup>3</sup> había desembolsado una suma que superaba los mil millones de dólares como consecuencia del proceso fraudulento de liquidación de Colpuertos (Puertos de Colombia); importe equivalente a entre 3 a 5 puntos del PIB, según el criterio de medición que se emplee, reflejo de esta grave situación es la posición que Colombia ocupó en 1998 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (IPC), con una calificación de 2,2. Todo esto, exigía, más allá de la firma del acuerdo, el diseño de una metodología para integrar a todas las etapas contractuales un análisis y evaluación de riesgos de corrupción y la forma de neutralizarlos, los distintos aspectos del acuerdo se discutirían en cada oportunidad entre las partes firmantes para reforzar el compromiso ético (Participante 13, entrevista con la autora, 24/02/2020).

Por lo consiguiente, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción propició que se incluyera en el “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002” una invitación a toda la administración pública para utilizar los pactos de integridad a los fines de involucrar a la sociedad civil en el combate a la corrupción.

Esta decisión posibilitaba a la entidad pública invitar a Transparencia por Colombia a participar en la implantación de un Pacto de Integridad. Si bien esta iniciativa tenía carácter potestativo, se convirtió en el estímulo por excelencia para la aplicación sistemática de este instrumento.

---

3. [http://www.ita.doc.gov/goodgovernance/adobe/Bus\\_Ethics\\_sp/apendices/apendices\\_c\\_pacto.pdf](http://www.ita.doc.gov/goodgovernance/adobe/Bus_Ethics_sp/apendices/apendices_c_pacto.pdf)



## **Los pactos de integridad son una herramienta eficaz para reducir los riesgos de corrupción en las contrataciones públicas**

Se considera que los pactos de integridad son una herramienta eficaz para reducir los riesgos de corrupción mediante la transparencia y la equidad, que permite minimizar los riesgos que conduzcan a la corrupción, reducir los riesgos de la misma dentro de las contrataciones públicas y, permite a los gobiernos utilizar de manera eficiente el dinero de los contribuyentes y así, limitar las consecuencias perjudiciales de la corrupción, destinadas a lograr un cambio cultural y gradual, el cual genera un argumento de transparencia entre los proveedores y el Estado para evitar el pago de sobornos entre el Estado y el sector privado (Participante 12, entrevista con la autora, 25/02/2020).

### **¿Qué condiciones de índole político o institucional deberían presentarse para que la implementación de dichos acuerdos sea efectiva?**

El Pacto de Integridad (PI) está destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras que ha sido desarrollada por la organización internacional anticorrupción *Transparency International*, es una herramienta de colaboración que exige que las partes contratantes del sector gubernamental y privado trabajen conjuntamente para implementar el PI, facilitado por una Organización de la Sociedad Civil (OSC) que, posteriormente hará el monitoreo de que el pacto se cumple. En lo referente al Pacto de Integridad como una instancia de responsabilidad decente, no cabe duda de que la implantación de acuerdos preventivos entre el Estado y el sector privado para evitar prácticas corruptas, es algo sumamente positivo que permite comprimir dificultades, cuando las contrataciones deben ser analizadas por los organismos de control o por la Justicia (Participante 13, entrevista con la autora, 27/02/2020).

### **¿Qué puede generar el hecho que una organización de la sociedad civil dedicada a la transparencia y anticorrupción participe en el control de proyectos gubernamentales?**

Una organización de la sociedad civil dedicada a la transparencia y anticorrupción participa en el control de proyectos gubernamentales porque esta hará el monitoreo de que el Pacto de Integridad se cumpla y se lleve a cabo para una mayor transparencia en el ámbito público, los pactos de integridad implican diseñar un proceso de contratación, en el que todas las partes involucradas se comprometan a cuidarse o abstenerse de ofrecer, exigir o aceptar sobornos, además de cumplir con obligaciones de libre competencia e igualdad de trato. Bajo la supervisión de un monitor/a independiente contratado por una organización de la sociedad civil, el monitor controla que todas las partes signatarias respeten los compromisos asumidos, no obstante, cuanto mejor definidos estén los compromisos, mejores serán los resultados que se podrán obtener por medio de un adecuado monitoreo (Participante 14, entrevista con la autora, 03/03/2010).



## Los pactos de integración han sido replicados a nivel mundial

Los Pactos de Integridad han sido utilizados en más de 18 países por todo el mundo: Argentina, Bulgaria, China, Colombia, Ecuador, Alemania, Hungría, India, Indonesia, Italia, Letonia, México, Paquistán, Panamá, Paraguay, Perú, Ruanda, Corea del Sur y Zambia. Estos países los han implementado en distintos niveles de gobierno y en diversos sectores.<sup>4</sup>

Ejemplo de estos pactos de integridad es el argentino, con el fin de reducir riesgos a la corrupción. Como es el caso del Convenio de Transparencia entre el municipio de Morón y la Fundación Poder Ciudadano entre el municipio de Morón, capítulo Argentino de Transparencia Internacional (en adelante “FPC”) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El presente convenio se suscribe en el marco del Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno (Programa Discrecionalidad Cero), celebrado entre El Municipio y FPC en la ciudad de Morón, con fecha 18 de Marzo de 2004.<sup>5</sup> Los resultados del pacto de integridad que firmaron la municipalidad de Morón con las cuatro empresas que participaron de la licitación, monitoreado por una organización no gubernamental, resultó una fórmula eficaz para garantizar el cumplimiento de la ley, estableciendo mecanismos prácticos de control mutuo y recíproco entre la administración y los oferentes.

Por consiguiente:

Se redujo la experiencia exigida a las empresas en recolección de residuos en centros urbanos de 10 a 4 años. Esto permitió ampliar la cantidad de empresas en condiciones de participar de la licitación.

Se incorporó la metodología de certificados de garantía bancaria para avalar la solvencia de las empresas postulantes.

La calidad de la prestación del servicio debía alcanzar la certificación ISO 14000.

Se incorporaron al pliego condiciones de protección ambiental.<sup>6</sup>

En el caso del Ecuador existe un documento elaborado para el frente de transparencia y lucha contra la corrupción (entidad técnica de asesoramiento para el Gobierno de la República del Ecuador) el que busca promover un acercamiento para la inclusión de pactos de integridad como una herramienta que ayude a garantizar altos niveles de transparencia, integridad y participación en todas las fases de los procesos de contratación pública. En el que se identifica que dentro del sistema nacional de contratación pública del Ecuador existe una necesidad de modernización e innovación de los procesos de la actividad, que faciliten y garanticen los niveles de transparencia, participación e integridad. Simultáneamente, se necesitan las garantías necesarias para que exista una relación más estrecha entre los sectores de la sociedad que participan en los procesos de contratación y en el ejercicio de un control externo independiente (Álvarez, 2017).

---

4. Los pactos de integridad -involucrar a la sociedad civil para obtener mejores resultados en una contratación pública Transparencia Internacional España - Madrid, España <http://integridad.org.es/wp-content/uploads/2017/04/Pactos-de-Integridad-Sector-P%C3%BAblico-2.pdf>

5. Convenio de Transparencia entre el Municipio de Morón y la Fundación Poder Ciudadano

6. Programa de participación ciudadana para la eficiencia y transparencia en la gestión pública: una formulación posible Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires -Argentina



## Conclusión

La presente investigación conduce a la conclusión que la Contraloría General del Estado realiza diferentes tipos de auditorías para su desenvolvimiento en el ámbito público como son las auditorías financieras, auditorías gubernamentales, auditorías de gestión, exámenes especiales con el propósito de hacer un control contable y financiero a diferentes tipos de organizaciones. Por lo consiguiente, se ha diferenciado los conceptos de control, evaluación y auditoría siendo necesaria para todo tipo de proceso. Por otra parte, se ha mencionado la importancia que tienen las auditorías gubernamentales para el ajuste de los estados financieros y, así se reconocieron diferentes tipos de auditorías haciendo énfasis en la auditoría integral. De tal manera, las auditorías integrales van más allá de las auditorías de desempeño y están compuestas por la auditoría financiera y de cumplimiento, la auditoría de eficiencia y economía, la auditoría de resultados de programas y la auditoría económica social.

Por lo consiguiente, se basan en los principios de rendición de cuentas por la administración de bienes ajenos y en gestión de los recursos públicos de manera eficiente, eficaz, con economía, ética y legalidad. No obstante, para poder realizar este tipo de auditorías, la Contraloría General del Estado deberá ajustar sus capacidades institucionales, con el fin de afrontar las demandas de la administración pública y, conducir los procesos de Auditoría Integral de la mejor manera posible, asegurando la correcta evaluación de la gestión pública en todos los ámbitos públicos, se puede observar que aplicar los pactos de integridad son muy importantes para reducir los riesgos de corrupción e irregularidades en los procesos de contratación pública, pues, mejora la credibilidad y legitimidad de los procesos cuando su diseño, implementación y monitoreo se cumplen de manera adecuada.

## Referencias bibliográficas

Álvarez, E. (2017): Los Pactos de Integridad como medida de prevención de riesgos de corrupción en el Sistema de Contratación Pública del Ecuador Documento elaborado para el Frente de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (República del Ecuador) Disponible en: <https://acortar.link/JA5Dc1> (Consultado 23/02/2020).

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) Fiscalización Superior Comparada. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Vigilancia-de-la-Auditoria-Superior-de-la-Federacion2>

Contraloría General del Estado (2020) La institución. Disponible en <http://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/MisionVision>. (Consultado 08/11/2019).

Convenio de Transparencia entre el Municipio de Morón y la Fundación Poder Ciudadano. Disponible en: [http://www.poderciudadano.org/up\\_downloads/temas/86\\_4.pdf?PHPSESSID=ba815c-7fae4c76a58](http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/86_4.pdf?PHPSESSID=ba815c-7fae4c76a58) (Consultado 21/01/2020).



- El Comercio (2019): Tribunal de Cuentas deberá pasar cuatro fases. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/tribunal-cuentas-fases-lenin-moreno.html> (Consultado 16/02/2020).
- Intosai (1997): Declaración de Lima. Disponible en: [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about\\_us/IJGA\\_Issues/former\\_years/2005/span\\_2005\\_oct.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/IJGA_Issues/former_years/2005/span_2005_oct.pdf) (Consultado 23/02/2020).
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Ecuador (2015): (Ley No. 2002-73) Congreso Nacional. (Consultado 03/02/2020).
- Los Pactos de Integridad (2017): Los pactos de integridad -involucrar a la sociedad civil para obtener mejores resultados en una contratación pública Transparencia Internacional España - Madrid, España. Disponible en: <http://integridad.org.es/wp-content/uploads/2017/04/Pactos-de-Integridad-Sector-P%C3%BAblico-2.pdf> (Consultado 16/12/2019).
- Municipio de Morón (2002): (2002 Programa de participación ciudadana para la eficiencia y transparencia en la gestión pública: una formulación posible Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cca.org.mx/apoyos/ap084/modulo6/Caso%20MORON.pdf> (Consultado 21/12/2019).
- Osorio (1996) “Auditoría integral. Importancia en la aplicación al Sector Público”. México. Editorial de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Rezzoagli, B. (2006) La adopción de un modelo de control público: aspecto esencial de la lucha contra la corrupción, en El control Jurídico de la actividad económica del Estado. México. UND.
- Rezzoagli, B (2008) “Del control a la evaluación de las políticas gubernamentales”. Revista Politeia. (22) pp. 5-11.

