



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Maestría en Auditoría Gubernamental y Control

TÍTULO DE MAGISTER EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y CONTROL

Autor: Inés Lisbet Andrade Giler

Director: Dr. Carlos Paladines

Quito, octubre, 2018



No.345- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los dieciséis días del mes de julio del año dos mil diecinueve, INES LISBET ANDRADE GILER, portadora del número de cédula: 1311418204, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y CONTROL (2016-2018), se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: " ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FACULTADES DE CONTROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO (CGE) Y LOS DEMÁS MIEMBROS PLENOS DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS), PERTENECIENTES A SURAMÉRICA, A PARTIR DE LAS ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DEL 2015", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y CONTROL.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.28
Artículo Científico Escrito:	7.60
Defensa Oral Artículo Científico:	9.20
Nota Final Promedio:	9.11

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Foja 1/1
Fecha FEB 2020

Secretaría General

En consecuencia, INES LISBET ANDRADE GILER, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Ana Ponce.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Dr. Pablo Cabrera.
MIEMBRO

Dr. John Anton.
MIEMBRO

Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORÍA

Yo, Inés Lisbet Andrade Giler, máster, con CC 1311418204, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma: Inés Lisbet Andrade Giler

CC.: 1311418204



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este artículo científico, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, octubre, 2018

FIRMA DEL EGRESADO

INÉS LISBET ANDRADE GILER



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

DEDICATORIA

A mi Madre, Anabel y a mis Hermanas, Erika y Belén; quienes son mi alegría, fortaleza e inspiración.



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios en primer lugar, todo lo que soy y tengo se lo debo, agradezco también a mi Familia, el mejor apoyo que una persona puede tener; a mis Catedráticos, por la generosidad de compartir sus conocimientos; y, a mis Compañeros, por hacer el camino ameno.

Título

Facultades de los organismos de control de la OLACEFS-Suramérica: afectación de las enmiendas constitucionales 2015 caso Ecuador.

Resumen Ejecutivo

La interrogante que la presente investigación buscó solventar es: ¿Cómo afectan las enmiendas constitucionales de los artículos 211 y 212 a las facultades de control de la CGE en comparación con los otros Miembros Plenos de la OLACEFS pertenecientes a Suramérica?; la cual fue contestada con base en los siguientes objetivos: Comparación de las facultades de control de la CGE previo y posterior a las enmiendas constitucionales de 2015, Exposición de las facultades de control de los otros Miembros Plenos de la OLACEFS pertenecientes a Suramérica; y, un análisis de la afectación (progreso o retroceso) en el ámbito de control de la CGE en comparación con las EFS pertenecientes a la OLACEFS; los tres objetivos de la presente investigación se cumplieron satisfactoriamente al haber dado respuesta a la pregunta de investigación; las enmiendas realizadas a la Constitución de la República del Ecuador en el año 2015, retiraron a la Contraloría General del Estado la facultad de auditar la gestión pública, lo cual significó un retroceso en el ámbito de control gubernamental, respecto a las otras Entidades Fiscalizadoras Superiores de Suramérica que son miembros plenos de la OLACEFS.

Abstract

The question that the present investigation sought to solve is: How do the constitutional amendments of articles 211 and 212 affect the control powers of the CGE compared to the other OLACEFS Full Members belonging to South America ?; which was answered based on the following objectives: Comparison of the powers of control of the CGE before and after the constitutional amendments of 2015, Exhibition of the powers of control of the other Full Members of the OLACEFS belonging to South America; and, an analysis of the affectation (progress or regression) in the scope of control of the CGE in comparison with the SAIs belonging to the OLACEFS; the three objectives of the present investigation were satisfactorily fulfilled by having responded to the research question; the amendments made to the Constitution of the Republic of Ecuador in 2015, withdrew to the Office of the Comptroller General of the State the power to audit public management, which meant a setback in the scope of government control, with respect to the other Supreme Audit Institutions from South America who are full members of the OLACEFS.

Palabras clave

Control estatal; control gubernamental; análisis comparativo; organismos de control; gestión; OLACEFS; enmiendas constitucionales.

Key Words

State control; government control; comparative analysis; control organisms; management; OLACEFS; constitutional amendments.

Índice

Introducción	1
Facultades de la Contraloría General del Estado previo y posterior a las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015	5
Facultades de control de las demás EFS que se cuentan entre los Miembros Plenos de la OLACEFS	13
Afectación de las enmiendas constitucionales de 2015 en el control que ejerce la GGE	18
Conclusiones	20

Introducción

El control gubernamental en el Ecuador se institucionalizó el 2 de diciembre de 1927, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial 448 de 16 de noviembre del mismo año, creándose, entre otras instituciones, la Contraloría General de la Nación, la cual tuvo como objeto realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la contabilidad del Estado (Contraloría General del Estado [CGE], 2018).

Más tarde, en 1960, la Ley Orgánica de Hacienda de 1927 fue reformada con el Decreto Ley 1065-A¹, estableciendo que la Contraloría debía contar con un sistema de control moderno, con la finalidad de precautelar la administración efectiva y eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado (CGE, 2018). En 1967, en el Título X de la Constitución de la República del Ecuador, se cambió la denominación de la institución de control a Contraloría General del Estado (CGE), instaurándose como el organismo de fiscalización y contabilidad de la hacienda pública (CGE, 2018).

Luego, en 1977, la Ley Orgánica de Hacienda fue sustituida con la expedición de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOCAFYC), publicada en el Registro Oficial 337 de 16 de mayo del mismo año y se dio inicio al sistema de control gubernamental en el que la Contraloría dejó de ser la oficina de contabilidad e intervención fiscal, para constituirse en un organismo superior de control de los recursos de las entidades del sector público, con la facultad de observar las operaciones financieras y administrativas de las entidades públicas o privadas que manejaran recursos estatales, a través de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales (CGE, 2018).

El 2 de junio de 2002, se publicó la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el suplemento del Registro Oficial 595, LEY – 2002-73, reformada el 11 de agosto de 2009, misma que se mantiene vigente y contempló como parte del sistema de control externo de la CGE, los exámenes especiales, auditorías financieras, auditorías de gestión, auditorías de aspectos ambientales y auditorías de obras públicas o de ingeniería.

¹ Decreto Ley 1065-A, publicado en el Registro Oficial N° 668, de 28 de octubre de 1974

Ahora bien, en el año 2015 se aprobaron enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, por las cuales el control estatal ejercido por la CGE, perdió las facultades pertinentes al control de la gestión pública, entendiéndose por gestión aquellas acciones que, en pro de alcanzar los objetivos institucionales, son medibles a través de indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Tales enmiendas constitucionales además implicaron que las falencias administrativas que pudiesen ocurrir en el quehacer de la administración pública y que afectasen negativamente los indicadores de gestión, no fueran objeto de observación por parte del Ente de control, ni derivaran en el establecimiento responsabilidades de ningún tipo, labor que competía a la CGE según el artículo 212 de la CRE de 2008.

A partir de las enmiendas constitucionales a los artículos 211 y 212 en diciembre de 2015, impulsadas por la Asamblea Nacional, en razón de considerar que todos los esfuerzos de la CGE debían concentrarse en el control de uso de los recursos del Estado, evitando además duplicar esfuerzos con otros organismos estatales con funciones similares (Gaceta Constitucional 009, 2014, p.5), la CGE de Ecuador dejó de contar entre sus facultades a la de realizar control a la gestión y por tanto de examinar, pronunciarse y determinar responsabilidades administrativas por falencias en aspectos de eficiencia, eficacia, economía y calidad de la administración pública.

¿Qué significó para el control público en el Ecuador la pérdida de la facultad de examinar y pronunciarse sobre aspectos de gestión? ¿Se encontró este cambio alineado con la tendencia de sus pares en Suramérica? Dado que fue anulado como objetivo de control de la CGE en la normativa constitucional ecuatoriana ¿se puede considerar un aspecto relevante el control de la gestión pública de un país? En atención a estos cuestionamientos, ¿hemos tenido un progreso o un retroceso en el ámbito de control público Ecuatoriano con las enmiendas constitucionales?

Respecto a lo que debería ser objeto de auditoría, se identifican dos corrientes, la primera, representada por (Lattuca, 2011) y (Naranjo Galvez, 1999), que dan importancia básicamente al control en el manejo de recursos públicos; mientras que la segunda, de acuerdo a (Terry, 1961), (Pereira de Carvalho, 1999), (Ruíz Fonticiella, 2005) y (Santiago, 2012), otorgan relevancia al control de la gestión y a la aplicación integral de la auditoría. En este marco, esta investigación se propone los siguientes objetivos:

1. Comparar las facultades de control de la CGE previas y posteriores a la expedición de las enmiendas a los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador de 2015.
2. Exponer las facultades de control de los otros miembros plenos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) que se encuentran en Suramérica.
3. Analizar el progreso o retroceso en el ámbito de control de la CGE en comparación con los otros miembros plenos de la OLACEFS que se encuentra en Suramérica, a partir de las enmiendas constitucionales de 2015.

Por lo tanto, en esta investigación se identifican claramente tres secciones alineadas a cada objetivo. En la primera se analizaron las facultades de la CGE determinadas en la CRE antes y después de aprobadas las enmiendas constitucionales a los artículos 211 y 212, tomando en consideración las opiniones de los actores que se pronunciaron en medios públicos sobre estas y los criterios expresados por otros investigadores que se hayan referido al tema.

En la segunda sección, se expusieron las facultades de los otros organismos de control que pertenecen a Suramérica y forman parte de la OLACEFS, mismas que se observan en las respectivas constituciones y legislaciones específicas de cada país, a fin de formarnos una idea clara de las facultades y el alcance que tiene el control gubernamental cada uno de estos; además se obtuvieron las opiniones respecto al tema en discusión, de las EFS de Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela, expresadas mediante correo electrónico, a través de la Dirección de Asuntos Internacionales de la CGE de Ecuador, tales EFS son miembros plenos de la OLACEFS.

En la tercera sección, se realizó una comparación de los resultados obtenidos en las dos primeras secciones, de manera que fue posible identificar la tendencia en cuanto a facultades y alcance del control de los organismos rectores en la materia, en los países mencionados anteriormente, de esa forma poder determinar el progreso o retroceso que ha tenido el control gubernamental en Ecuador como fruto de las enmiendas constitucionales en mención; finalmente, se exponen conclusiones con base en la investigación efectuada.

Para llevar a cabo los objetivos planteados en la presente investigación, se ha revisado la normativa ecuatoriana dentro de la cual está enmarcada la misión de la CGE y sus funciones, tal es la CRE 2008 y sus enmiendas en diciembre de 2015, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado², el informe para el segundo debate de la solicitud de la enmienda constitucional, las Constituciones de los nueve países suramericanos considerados para la elaboración de éste artículo, tales son, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, de los cuales además se revisó las legislaciones específicas de sus entidades fiscalizadoras. Para fortalecer el análisis también se enviaron correos electrónicos a los nueve miembros plenos de la OLACEFS que forman parte de la presente investigación sin contar Ecuador, por medio de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Contraloría General del Estado de Ecuador, adjuntando un cuestionario respecto al tema, de los cuales se obtuvieron respuestas de cuatro Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La metodología aplicada ha sido de corte cualitativo, de la que se obtuvieron componentes deductivos al realizar una comparación de la legislación en materia de control de los países analizados, considerar los criterios recopilados por medio de revisión de documentos públicos pertinentes a las enmiendas y cuestionarios enviados a las EFS cuyas respuestas se consideraron para la investigación.

En consecuencia, esta investigación analiza las competencias de la CGE antes y después de las enmiendas constitucionales a los artículos 211 y 212, así como aspira determinar el progreso o retroceso en el ámbito de control público producto de las mismas, en comparación con otros países que además son miembros plenos de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras y del Caribe OLACEFS.

² Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 73 publicada en el Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, reformada el 11 de agosto de 2009

Facultades de la Contraloría General del Estado previo y posterior a las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015

“La auditoría financiera examina a los estados financieros y a través de ellos las operaciones financieras realizadas por el ente contable, con la finalidad de emitir una opinión técnica y profesional” (CGE, 2001).

En el año 2001, las disposiciones legales que regulaban las actividades de la CGE, definían a la auditoría financiera como:

El examen de los registros, comprobantes, documentos y otras evidencias que sustentan los estados financieros de una entidad u organismo, efectuado por el auditor para formular el dictamen respecto de la razonabilidad con que se presentan los resultados de las operaciones, la situación financiera, los cambios operados en ella y el patrimonio; para determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y para formular comentarios, conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar los procedimientos relativos a la gestión financiera y al control interno (CGE, 2001: 23)

Entonces, determinar la razonabilidad de los estados financieros es el objetivo del control de recursos que se aplica mediante la auditoría financiera, lo que según la (CGE, 2001) implica la obtención de tres elementos de juicio: la autenticidad de los hechos revelados en los estados financieros, la utilización de métodos, sistemas y criterios adecuados para captar y reflejar en la contabilidad y en los estados financieros tales hechos, y, que los estados financieros estén preparados y revelados conforme los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, las Normas Ecuatorianas de Contabilidad y la normativa de contabilidad gubernamental vigente.

La auditoría financiera, como una de las formas de la auditoría gubernamental, se encuentra contemplada, en términos similares a los indicados anteriormente, en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, reformada el 11 de agosto de 2009 según Suplemento del Registro Oficial 1.

Para Lattuca (2011) “La razón de ser de la auditoría es otorgar confiabilidad. La confiabilidad de la información financiera es una condición esencial para que ésta sea usada (...) [y que por tanto] la auditoría cumple una importante función de interés público” (p.1).

Por otro lado, la auditoría de gestión según la (CGE, 2001) “es el examen de la economía, efectividad y eficiencia de las entidades de la administración en el ejercicio y protección de los

recursos públicos, realizado mediante la evaluación de los procesos administrativos y la utilización de indicadores”.

La auditoría de gestión como uno de los medios de la auditoría gubernamental, está considerada en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, reformada según suplemento del Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 2009, de la siguiente manera:

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 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.

De acuerdo con Santiago (2012) “Hoy en día la proyección de toda entidad pública, y más aún de las instituciones de fiscalización, (...) debe apuntar a lograr no solo la optimización de sus recursos sino también de sus resultados” (p.4).

La Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 211, determina que la CGE 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”.

De acuerdo a lo indicado en el artículo 211 de la CRE de 2008, la CGE tenía como misión el análisis no solo del control de la utilización de recursos públicos, sino también de la gestión de las instituciones públicas y por ende también de la consecución de sus objetivos.

Aquello implicaba, la revisión y análisis de los valores gastados e invertidos, razonablemente expuestos en los registros contables-financieros de cada entidad, la observancia a la normativa en la forma de calcular y determinar montos, pero, además el hecho de que el gasto o inversión realizados estuviesen orientados a cumplir con los objetivos institucionales y por ende alineados con la misión institucional, de forma que no solo se examinara cuánto se gastó, sino también, cómo y para qué se lo gastó.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, reformada según suplemento del Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 2009, contempla un sistema de control externo

gubernamental integral, ya que considera además de las auditorías financieras y auditorías de gestión, modalidades más específicas de control como la auditoría de aspectos ambientales y la auditoría de obras públicas o ingeniería, estableciendo parámetros de especialidad exigibles en cada una de éstas; además, está el examen especial, esta modalidad de control se encuentra enmarcada en el artículo 19 de la Ley Ibídem, y es lo suficientemente flexible para adaptarse a las necesidades de control que se presenten, teniendo como objetivo:

Verificar, estudiar y evaluar 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 técnicas y procedimientos de auditoría, de ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen.

El control de la gestión se encuentra presente en todas las modalidades del sistema de control externo gubernamental, salvo en la auditoría financiera, lo que le convierte en un factor muy relevante del control estatal.

Adicionalmente, en el artículo 212 de la CRE de 2008, eran cuatro las funciones específicamente atribuidas a la CGE, establecidas como sigue:

1. 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 públicos.
2. Determinar 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 esa materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.
3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.
4. Asesorar a los órganos y entidades del estado cuando se le solicite.

La dirección del sistema de control administrativo a que se refiere el número 1 del artículo 212, implica ejercer el control gubernamental y tener bajo su dependencia técnica a las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas; ejercer el control externo mediante la auditoría gubernamental en todas sus modalidades, mismas de acuerdo a los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado son, examen especial, auditoría financiera, auditoría de gestión, auditoría de aspectos ambientales y auditoría de obras públicas o de ingeniería, las cuales se efectuarían por medio de las Direcciones de Auditoría Nacionales y las Unidades de Auditoría Externa de las Delegaciones Provinciales de la

Contraloría; y por último, regular y evaluar el control interno en las entidades públicas y aquellas privadas que hayan dispuesto de recursos públicos.

Como se puede observar en el numeral 2 del artículo citado anteriormente, la CRE de 2008 concedía a la CGE atribuciones y facultades para determinar responsabilidades que abarcaban todos los “aspectos y gestiones” sujetos a su control, por lo que, considerando tanto el artículo 211 como el número 2 del artículo 212 de la Ley *ibídem*, se podían examinar y determinar responsabilidades derivadas de fallas en el control de los recursos públicos como en la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado, por ende gestión.

Además, los numerales 3 y 4 del artículo 212 otorgan a la Contraloría General del Estado la responsabilidad de normar en el ámbito de lo que le compete y asesorar a las entidades del sector público cuando le sea solicitado.

Si se contemplan tanto la misión como los objetivos institucionales de la Contraloría General del Estado determinados en los artículos antes citados de la CRE 2008, se puede notar la amplitud del ámbito y las facultades de que gozaba el organismo de control.

Sin embargo, con suplemento del Registro Oficial (R.O.) 653 de 21 de diciembre de 2015, se publicaron las Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador (2015) documento que en su artículo 6 manda “En el artículo 211, suprimase la frase “y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”; [y, en el artículo 7 dispone,]“En el artículo 212 numeral 2, suprimase las palabras “y gestiones” y sustitúyase la palabra “sujetas” por “sujetos””.

Las frases y palabras que se extraen y reforman a los artículos 211 y 212 de la CRE de 2008, se encuentran ligadas al control de la gestión pública, por lo que, las enmiendas constitucionales indicadas anteriormente, dejan a la Contraloría General del Estado sin la facultad no solo de examinar y pronunciarse sobre actividades que se encuentren relacionadas con la gestión que realizan sus auditados en el quehacer público, sino también de determinar responsabilidades por las falencias que pudiesen ser detectadas en ese ámbito.

Esas enmiendas constitucionales significaron un cambio de fondo en el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuyos componentes, Auditoría Interna, Auditoría Externa y Control Interno contemplaban el análisis de la gestión de las entidades públicas; y por ende, en toda la Legislación que regula ese sistema de control.

De manera que la auditoría de gestión contemplada en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, como “la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión de una institución, con el fin de determinar si la ejecución, se ha realizado de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia” (CNE, 2002), fue suprimida de la Auditoría Gubernamental que ejecuta la Contraloría General del Estado.

La auditoría de gestión permite determinar cómo se lleva el proceso administrativo, las actividades de apoyo, la eficiencia, efectividad y economía en la utilización de todos los recursos con que se cuenta para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

No obstante, ¿cuál fue la razón de ser de las enmiendas a los artículos 211 y 212? Al respecto, en la Gaceta Constitucional 009 (Corte Constitucional del Ecuador [CCE], 2014) en la que se dictamina que la propuesta de reforma de la CRE 2008 puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, procede para el trámite a través de la Asamblea Constituyente, en el apartado “Contenido de la solicitud propuesta por los asambleístas nacionales” número 8 resalta la necesidad de que todos los esfuerzos de la CGE se concentren en el control el uso de los recursos del Estado y de esa forma evitar la duplicidad de esfuerzos con otras entidades estatales que también tienen la función de verificar el cumplimiento de los objetivos y gestiones de las entidades del Estado. Se hace referencia al sistema nacional descentralizado de planificación participativa, conformado por el Consejo Nacional de Planificación, el cual, por mandato constitucional, tiene la competencia de establecer lineamientos en cuanto a los objetivos de las instituciones del estado, debiendo velar por que a través de la planificación se consigan los objetivos planteados coordinadamente con el Plan Nacional de Desarrollo (CCE, 2014).

“El artículo 279 de la Constitución, adicionalmente, menciona que este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (...) mismo que tiene carácter de obligatorio”.

En el artículo 17-2 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva³ se define a las Secretarías Nacionales, tal es el caso de la Secretaría Nacional de

³ Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002, modificado el 8 de abril de 2015

Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como organismos públicos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la Administración Pública; por lo que podemos observar que efectivamente la SENPLADES cuenta con facultades para regular, gestionar y controlar los temas que se encuentran en el ámbito de su competencia.

En el artículo 26 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁴ se establecen quince atribuciones a la SENPLADES, de las cuales la número 6 señala que debe “realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos”, lo que es concordante con el artículo 16 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵.

Al respecto del seguimiento y evaluación indicados en el párrafo anterior, como una de las atribuciones de la SENPLADES, en el artículo 6 numeral 4 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se señala:

El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para este propósito se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas de la programación fiscal y del Plan Nacional de Desarrollo.

Ciertamente la SENPLADES debe realizar seguimiento y evaluación a la planificación sectorial, por ende, al cumplimiento de los objetivos planteados o planificados por las entidades públicas que se encuentran en su ámbito de acción y que deben encontrarse plasmados en los instrumentos de planificación específicos por cada tipo de entidad.

Es preciso hacer notar, que al ser la SENPLADES un organismo rector en cuanto a planificación pública, la atribución de seguimiento y evaluación que realiza, es posterior a la emisión de las directrices, metodología, instrumentos y demás regulaciones necesarias para la

⁴ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010

⁵ Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 383 de 26 de noviembre de 2014

formulación, reporte y validación de la planificación sectorial, conforme lo estipula el artículo 15 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, actividades realiza en coordinación con los actores institucionales correspondientes según el ámbito de competencia.

Indudablemente, SENPLADES al ser un organismo rector en planificación pública, realiza un trabajo sumamente relevante para la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, de tal modo que no solamente evalúa, sino que realiza un acompañamiento continuo en materia de planificación a las entidades públicas sectoriales, para procurar la consecución de los objetivos planteados.

No obstante, aun cuando la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) cuenta “entre sus atribuciones el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos”, no tiene facultad legal para, en base a los resultados del seguimiento y evaluación realizados, determinar responsabilidades administrativas por el posible incumplimiento detectado al Plan Nacional de Desarrollo.

No son comparables el control que realiza la CGE respecto a lo que compete a la SENPLADES. El seguimiento y evaluación que realiza SENPLADES es continuo y tiene como fin el propender al cumplimiento de los objetivos de una herramienta de planificación de nivel nacional, en este caso el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, el objeto de control de gestión de la CGE eran específicamente los objetivos institucionales de las entidades sujetas al control, para que en uso de sus facultades legales y técnicas se puedan determinar responsabilidades administrativas en los casos pertinentes, lo que permitía el resarcimiento de la falta cometida en el ejercicio de la administración pública.

Adicionalmente, respecto a las enmiendas propuestas en los términos manifestados anteriormente, compareció el entonces Contralor General del Estado, Dr. Carlos Pólit, expresando que:

Reformar la Constitución, a efectos de que la Contraloría General del Estado no se pronuncie respecto de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado debilita un control moderno y eficaz de los recursos públicos; en tal sentido, dicha propuesta de “enmienda” no constituye una simple eliminación de una frase o palabra, sino que, de pasar aquella, se modificará sustancialmente el control de los

recursos públicos, retrotrayéndolo a la época de la Ley de Hacienda. (Gaceta Constitucional 009, 2014, p.5)

Se debe agregar que, si se evalúa el cuerpo legal de las enmiendas, el “Considerando” en el inciso ocho expresa, “Que, en el artículo 211 de la Constitución de la República determina que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales;” (Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, 2015); en realidad, lo único que se puede ver con claridad en ese apartado, es que se ha copiado la primera frase del artículo 211 de la CRE de 2008, dejando de lado lo pertinente a gestión, por lo que no se le puede pensar como una razón para llevar a cabo la enmienda.

Si bien las razones que motivan la propuesta de la enmienda realizada por los Asambleístas Nacionales, indicaron que a través de esta se procuró optimizar el esfuerzo en la administración pública, parecen haberse omitido el hecho de que, la facultad para “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal (...) sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” (Asamblea Nacional, 2015), corresponde a la CGE, y tal facultad se derivaba de la ejecución de las acciones de control o auditorías realizadas por esta institución (Congreso Nacional del Ecuador [CNE], 2002), facultad que no posee la SENPLADES.

De manera que la CGE antes de las enmiendas constitucionales de 2015, podía realizar auditorías de gestión y determinar responsabilidades, como resultado de las observaciones constantes en los informes de las acciones de control a la gestión de las instituciones del Estado, y, de las personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos; sin embargo, después de las enmiendas constitucionales, ese control quedó vetado al organismo fiscalizador del Ecuador y por tanto también la posibilidad de determinar responsabilidades por las falencias ocurridas en las entidades respecto a la gestión pública.

Como consecuencia de las enmiendas constitucionales mencionadas, el ámbito y las facultades de control de la CGE se vieron afectadas, en razón de que se dejó de contar con la posibilidad de auditar los aspectos de gestión de las entidades públicas, y por ende la determinación de responsabilidades que pudieran ocasionarse producto de las acciones u omisiones de quienes laboran en las instituciones del estado; de manera que a las entidades públicas se les podrá cuestionar el qué y cuánto gastaron, mas no el cómo, por qué y para qué gastaron.

El Contralor General del Estado, Dr. Pablo Celi De La Torre, en agosto de 2017 presentó un alegato a las enmiendas ante la Corte Constitucional, sin que hasta el 22 de marzo de 2018 se hubiese dado un fallo al respecto, por lo que insistió en el mismo; al respecto, el Contralor expuso su criterio para la Sala de Prensa de la Central de Medios de la Contraloría General del Estado el 22 de marzo de 2018, refiriendo que las enmiendas produjeron una modificación esencial que afectó la naturaleza del sistema de control, e indicó:

“Es imposible realizar de manera integral y probara un control de recursos sin un control de gestión. No solo cuánto se usó, sino cómo se usó”.

Facultades de control de las demás EFS que se cuentan entre los Miembros Plenos de la OLACEFS

Al considerar el escenario planteado para el organismo de control de los recursos públicos de Ecuador, se podría colegir que, en materia de control gubernamental, se ha perdido terreno; no obstante, una vez apreciadas las enmiendas constitucionales ¿en qué posición nos encontramos en materia de control público frente a otros países y sus respectivos entes fiscalizadores?, aún más cuando esos países tienen realidades político-administrativas y/o económicas similares a la nuestra.

Respecto al control de las sociedades estatales, Torres y Brusca (1995) explicaron cómo funciona “El control externo de las sociedades estatales en Iberoamérica, haciendo un análisis comparado de las competencias y funciones de los Órganos Superiores de control externo de los países iberoamericanos y de los tipos que control que ejercen” (p. 758).

Los países que Torres y Brusca (1995) utilizaron en su análisis comparado son “Venezuela, Perú, Costa Rica, Paraguay, Panamá, Chile, Colombia, Cuba, México, El Salvador, Uruguay, Argentina y Brasil” para lo cual consideraron cuatro aspectos: el órgano de control, el marco legal, las competencias y funciones; y el control ejercido de cada uno de los Órganos de Control y Fiscalización de esos países.

Torres y Brusca (1995) concluyeron que “el concepto de sociedad estatal de los países analizados [indicados anteriormente] es muy heterogéneo y que el Órgano Superior no aparece muy bien definido en los textos legales de cada país” (p.769).

En este trabajo, a fin de poder realizar una comparación lo más equilibrada posible, consideraremos las condiciones y facultades de control que de acuerdo a sus legislaciones, poseen las 9 entidades fiscalizadoras que así como la Contraloría General del Estado de Ecuador pertenecen a la OLACEFS, y que además se encuentran localizadas en Suramérica, siendo estas entidades, las pertenecientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; las mismas que de acuerdo con su sustento constitucional y legislaciones específicas, analizan o no temas de gestión en el control gubernamental.

La Constitución de la Nación Argentina, sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1949, en Boletín Oficial de la República Argentina 16.303, Buenos Aires de 16 de marzo de 1949, en su artículo 85 contempla el control externo del sector público nacional, para lo cual determina como parte de ese control los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos; otorgando a la Auditoría General de la Nación Argentina, el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda actividad de la Administración Pública centralizada o descentralizada; lo que se encuentra normado más específicamente en la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, publicada en el Boletín Oficial 27503 de 29 de octubre de 1992, en los artículos 118 y 119, de la EFS.

El Estado Plurinacional de Bolivia, por su parte, considera a la Contraloría General del Estado en los artículos 213 y 217 de su Constitución, publicada el 7 de febrero de 2009 en la Gaceta Oficial 116, atribuyéndole la responsabilidad de la supervisión y el control externo posterior de las entidades públicas y aquellas en las que el estado tenga participación o interés económico; de forma más específica se puede observar en la Ley de Administración y Control Gubernamental 1178 publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia 1652 de 20 de julio de 1990, cuyo objeto acorde a su artículo 1 es “programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos”.

En la Unión de Brasil, el control externo le compete al Congreso Nacional, de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Federal de Brasil, sancionada el 5 de octubre de 1988, publicada en el Diario Oficial de la Unión 05.10.1998, para lo cual, acorde al artículo 71 de la misma, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, en su calidad de EFS, debe únicamente prestar auxilio para ejercer tal control, por lo que, las competencias del organismo de control se limitan a examinar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables por dinero, bienes y valores públicos de la administración directa e indirecta; y, examinar para fines de registro la legalidad de los actos de admisión de personal bajo cualquier título en la administración directa e indirecta.

En el caso de la República de Chile, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución Política de la República promulgada mediante Decreto Supremo 1.150 y publicada en el Diario Oficial edición 30.798 de 24 de octubre de 1980, la Contraloría General de la República de Chile controla la legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, las municipalidades y otros organismos que determina la Ley; examina y juzga las cuentas de quienes tengan a su cargo bienes de las entidades antes indicadas y lleva la contabilidad general de Nación; por lo que se puede colegir que no controla gestión, lo que podemos ratificar si consideramos lo estipulado en el artículo 21 B de la Ley 10.336, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, publicada en el Diario Oficial 25.886 de 10 de julio de 1964, en el cual se expresa “La Contraloría General, con motivo del control de la legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

Para la Contraloría General de la República de Colombia sin embargo, el control de la gestión se encuentra claramente identificado en el artículo 119 de la Constitución Política de Colombia, promulgada en la Gaceta Constitucional 114 del 4 de julio de 1991, en el cual se establece “La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control del resultado de la administración”, aclarando en el artículo 267 de la misma Ley, que “la vigilancia del control fiscal incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, economía, equidad y en la valoración de los costos ambientales”.

Para la Contraloría General de la República de Paraguay, la Constitución Política promulgada por la Convención Nacional Constituyente de 20 de junio de 1992, en su artículo

281 se refiere a la EFS como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y las municipalidades de ese país, en la forma en que la Constitución y la Ley lo determina; en primera instancia pareciera que el control se aplica únicamente a los aspectos financieros, no obstante, en la Ley Orgánica y Funcional 276 de la Contraloría General de la República de Paraguay, publicada el 8 de julio de 1994, en su artículo 9 letra h), establece como uno de los “deberes y atribuciones del órgano de control, realizar auditorías financieras, administrativas operativas o de gestión de todas las reparticiones públicas, además de la emisión de informes sobre las mismas”.

La Contraloría General de la República del Perú, como entidad descentralizada de derecho público con autonomía, acorde al artículo 82 de la Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, cuenta entre sus competencias con la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a su control; lo cual es concordante con el objeto de la Ley del Sistema Nacional de Control, estipulado en su artículo 1 como la supervisión de la correcta, útil, eficiente, económica y transparente utilización de los recursos públicos.

Cabe mencionar que, para la legislación nacional peruana, acorde a lo determinado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República 27785, publicada el 23 de julio de 2002, el concepto de control gubernamental se encuentra estipulado en su artículo 6 como:

La supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales. (Congreso de la República, 2002)

Por su parte, la República Oriental de Uruguay cuenta con un Tribunal de Cuentas como EFS, el mismo que acorde al artículo 211 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial 17526 de 2 de febrero de 1967, tiene entre sus competencias, “dictaminar e informar respecto a la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del estado, además, intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del estado y denunciar ante quién corresponda, sobre las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad”.

Por último, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, cuyas atribuciones se encuentran consideradas en el artículo 288 de la Constitución, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria 5.908 del 19 de febrero de 2009, y de entre las cuales encontramos: “ejercer el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como las operaciones relativas a los mismos, además, ejercer el control de la gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control”, lo que se norma en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial 37.347 de 17 de diciembre de 2001.

De lo expuesto sobre las facultades con que cuentan las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países antes indicados, se puede observar que el análisis de gestión dentro del control gubernamental se constituye como un factor común en la mayoría de éstas, pese a que se evidencia que existe ambigüedad en la legislación de ciertos países analizados a este respecto.

En la mayoría de los casos revisados, en la legislación se propende a un control gubernamental integral, que permita analizar y revisar aspectos financieros, de cumplimiento legal, de gestión y ambientales, sobre los cuales posteriormente se pronuncian oficialmente para fines de responsabilidad de los ejecutores u otros fines acorde a cada legislación.

Para efectos de la presente investigación, por medio de la Coordinación de Asuntos Internacionales de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, se enviaron consultas a manera de cuestionarios cortos a las nueve EFS que hemos considerado en el análisis, con la finalidad de obtener el punto de vista propio de cada una de ellas respecto al alcance del control gubernamental que ejercen en sus respectivos países; a lo que se obtuvo respuestas de las EFS de Chile, Colombia, Paraguay y Venezuela, reafirmando lo que se ha expuesto hasta ahora.

Las EFS de Colombia, Paraguay y Venezuela, contemplan dentro de su ámbito de control a la gestión, además de otras modalidades de auditoría como la financiera y de cumplimiento legal; por su parte la EFS de Chile indicó que en cuanto a control gubernamental tienen solo una restricción, acorde a lo establecido en la Ley 10.336, De Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, la misma que en su artículo 21 B señala: “con motivo

del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”, lo que se puede traducir en que no se puede auditar gestión.

Países en análisis			
País	Entidad Fiscalizadora	Gestión Si	Gestión No
Argentina	Auditoría General de la Nación Argentina - (Constitución de 1949)	✓	
Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay - (Constitución de 1967)	✓	
Chile	Contraloría General de la República de Chile - (Constitución de 1980)		✓
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil - (Constitución de 1988)		✓
Colombia	Contraloría General de la República de Colombia - (Constitución de 1991)	✓	
Paraguay	Contraloría General de la República de Paraguay - (Constitución de 1992)	✓	
Perú	Contraloría General de la República de Perú - (Constitución de 1993)	✓	
Bolivia	Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia - (Constitución de 2009)	✓	
Venezuela	Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela - (Constitución de 2009)	✓	

Para la elaboración de este cuadro se consideró la normativa constitucional y normativa específica de cada uno de los países indicados.

Como se puede observar en el cuadro que antecede, 7 de los países observados consideran dentro de su control gubernamental a la gestión, tales son Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; mientras que Brasil y Chile no contemplan en sus constituciones el control de la gestión, a los cuales, con las enmiendas constitucionales de 2015, también se suma Ecuador. Nótese que los casos de Brasil y Chile corresponden a los años 80, sin que hasta la presente fecha, otro país, salvo Ecuador, se ha adherido a dicha tendencia.

Afectación de las enmiendas constitucionales de 2015 en el control que ejerce la GGE

Según Ruíz Fonticiella (2005) “En la administración pública se hace necesario auditar los aspectos de gestión, [para] comprobar si los objetivos planteados han sido alcanzados... las acciones contempladas se han realizado y si... se han respetado los principios de economía, eficacia y eficiencia” (p.4).

Ahora, de acuerdo a lo observado al comparar las legislaciones de los países en análisis, la tendencia hacia la que se orientan las entidades fiscalizadoras que perteneciendo a países Suramericanos forman parte de la OLACEFS como Miembros Plenos, es de un control mayormente integral, lo cual implica que se considere a la gestión pública como objeto del mismo; es así que el 70% de los países analizados cuentan con una normativa favorable para el control de la gestión por parte de sus entidades fiscalizadoras.

Por lo que, el efecto de las enmiendas constitucionales realizadas a la Constitución de la República del Ecuador en el año 2015, en lo pertinente al control gubernamental que realiza la Contraloría General del Estado, es de retroceso en comparación con las facultades de control con que cuentan las otras Entidades Fiscalizadoras Superiores, que siendo miembros plenos de la OLACEFS, pertenecen a Suramérica; ya que 7 de los 10 países cuya legislación fue revisada, incluido Ecuador, contemplan el estudio integral en el control gubernamental, lo cual implica el análisis de la gestión en la auditoría.

Es necesario señalar que, la Corte Constitucional del Ecuador, ha emitido la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, misma que en su número 3 declara la inconstitucionalidad por la forma, de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador de 3 de diciembre de 2015; disponiendo que en no más de un año desde la notificación de la sentencia en mención, la Asamblea Nacional adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de votación y aprobación de las enmiendas constitucionales de iniciativa por parte del órgano legislativo.

Por lo antes expuesto, se podría intuir que el panorama futuro para el ejercicio del control gubernamental en el Ecuador, respecto a las atribuciones que le otorga la Constitución y la Ley a la Contraloría General del Estado es alentador, si bien aún no se encuentra en firme el escenario legislativo al respecto, la declaración de inconstitucionalidad de las enmiendas de diciembre de 2015 es un indudable paso hacia la mejora, en lo que se espera sea un pronto retorno al control gubernamental que contemplaba la gestión pública como objeto de análisis, lo que se traducirá en la legítima recuperación de facultades institucionales para la CGE y una excelente noticia para la administración pública del Ecuador.

Conclusiones

La presente investigación logró cumplir con los tres objetivos planteados al inicio de la misma, ya que se comparó las facultades de la CGE previo y posterior a las enmiendas constitucionales de 2015, se expusieron las facultades de control de los otros Miembros Plenos de la OLACFS y se analizó la afectación en el ámbito de control experimentado por la CGE; por lo que a continuación se muestran las conclusiones que se obtuvieron de la investigación y el análisis efectuado.

La Contraloría General del Estado de Ecuador, como Entidad Fiscalizadora Superior, previo a las enmiendas constitucionales de 2015, contaba con facultades para ejercer un control gubernamental integral y sin restricciones; sin embargo, las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015, a los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador restaron a la Contraloría General del Estado su facultad para auditar los asuntos pertinentes a la gestión de las entidades sujetas a su control.

De los diez países suramericanos que cuentan con Entidades Fiscalizadoras Superiores como miembros plenos de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores OLACEFS, siete de ellos cuentan con una legislación que les permite ejecutar un control integral de los recursos públicos, lo cual incluye la gestión de los mismos; adicionalmente Ecuador pronto volverá a ser uno de ellos a la luz de la declaración de inconstitucionalidad de las enmiendas de diciembre de 2015 efectuada por la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018.

En los países sudamericanos existe una tendencia positiva hacia el control gubernamental integral por parte de los organismos rectores del control gubernamental y la legislación que los respalda. Pese a esto, el control gubernamental en el Ecuador sufrió un retroceso en cuanto la facultad de auditar gestión, respecto a los otros miembros plenos de la OLACEFS de Suramérica con las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015.

La presente investigación permitió observar la importancia que tiene para varios países con realidades territoriales y socio – económicas similares, el precautelar el buen uso de los recursos públicos, mediante el control de resultados en la administración pública, además de

destacar lo trascendental que es para el ejercicio del control gubernamental, un respaldo legislativo firme y transparente.

Fuentes Bibliográficas

- Arens, A. A. (2007). *Auditoría: un enfoque integral*. Pearson Educación.
- Bautista, E. (2009). *Auditoría Integral*. El Cid.
- Carrera Cárdenas, I. (2007). *Hacia una Estrategia Nacional Anticorrupción*. Quito: Edición del Autor.
- González Tallón, J. (2011).
La auditoría continua y el control financiero permanente. ¿Puede la Auditoría realizarse al mismo tiempo que la gestión auditada y seguir siendo auditoría? España: CONTEXBA.
- Lattuca, A. J. (2011). *Compendio de Auditoría*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.
- Lupica, A. (2011).
Auditoría de gestión: la herramienta de control para la eficaz reforma de Estado. .
- Mantilla B., S. A. (2003). *Auditoría 2005*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Montesinos, V. (2011). *La normalización en la auditoría del sector público*. Buenos Aires: CONTEXBA.
- Naranjo Galvez, R. (1999). *Reforma Política y Control Fiscal*. Bogotá: Scielo.
- ORTA, S. &. (1996). *Teoría de la auditoría financiera* . Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, SA.
- Pereira de Carvalho, C. A. (1999). El control organizativo en las organizaciones no gubernamentales: un estudio de la realidad española. *Scielo Brasil*, 38.
- Pólit Faggioni, C. (2009). *La Contraloría General del Estado en el Ordenamiento Jurídico Constitucional*. Quito: Edición del Autor.
- Pólit Faggioni, C. (2016). *El Sistema de Control Público en el Ecuador*. Quito: Edición del Autor.
- Santiago, J. F. (2012). Los organismos de control: de la fiscalización normativa a la evaluación integral. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012* (pág. 4). Cartagena, Colombia: ? por determinar.

Terry, G. R. (1961). *Principios de Administración*. México: Continental S.A. México.

Torres & Brusca . (1995). Auditoría y Fiscalización de las Sociedades Estatales por los Órganos de Control Externo en España e Iberoamérica. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. 24, N°. 84 *AUDITORÍA*, 749 - 773.

Fuentes Normativas

Constituyente E. A., C. d. (29 de julio de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial.

Constituyente, E. C. (3 de Diciembre de 2015). Enmienda s/n a la Constitución de la República del Ecuador. *Enmienda s/n a la Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 653 de 21 de diciembre de 2015.

Presidencia C. R. E., Decreto Ley 1065-A, publicado en el Registro Oficial N° 668, de 28 de octubre de 1974.

Contraloría G. E., (12 de junio de 2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley 2002-73 publicada en el Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, reformada el 11 de agosto de 2009

Presidencia C. R. E., (18 de marzo de 2002). Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 338 publicado en el Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002, modificado el 8 de abril de 2015.

Asamblea N., (22 de octubre de 2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010

Presidencia C. R. E., (26 de noviembre de 2014). Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 383 de 26 de noviembre de 2014.