

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL Y CONTROL**

**ARTÍCULO CIENTÍFICO**

**EL CONTROL CONTINUO EJERCIDO POR LAS UNIDADES DE
AUDITORÍA INTERNA EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS COMO ELEMENTO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS DE INCUMPLIMIENTOS E IRREGULARIDADES**

Autor:

Hevelyn Mariela Guerra Castro

Tutor:

Xavier Mauricio Torres Maldonado

Quito, enero de 2021

**Autoría**

Yo, Hevelyn Mariela Guerra Castro, máster, con CC 1711919256, 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

**Autorización de publicación**

Yo, Hevelyn Mariela Guerra Castro, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Ciudad, mes, año

**----------------------------------**

FIRMA DEL CURSANTE

HEVELYN MARIELA GUERRA CASTRO

------------------------------------

NOMBRE DEL CURSANTE

CI 1711919256

**Índice de contenidos**

Resumen 1

Abstract 2

Introducción 3

Revisión de la literatura 5

Metodología 10

Análisis y discusión 11

Conclusiones 26

Referencias 27

Anexo 31

**Índice de tablas**

Tabla 1: Controles según análisis de tipo preventivo contemplados
 en la LOCGE y más normativa 7

Tabla 2: Técnicas y prácticas de auditoría gubernamental 10

Tabla 3: Empresas Públicas Metropolitanas con informes de CGE
publicados en 2018 12

Tabla 4: Inobservancias EPM 13

Tabla 5: Controles según análisis de tipo preventivo
contemplados en la LOCGE y más normativa 15

Tabla 6: Modalidades del servicio de control simultáneo en el Perú 18

Tabla 7: Control de tipo preventivo en varias EFS 21

Tabla 8: Entrevista a expertos 24

Tabla 9: Informes de EPM aprobados y publicados por CGE en 2018 31

**Índice de figuras**

Figura 1: Inobservancias por tipo de acción de control 12

**Lista de siglas**

CGE Contraloría General del Estado

CGRC Contraloría General de la República de Colombia

CGRP Contraloría General de la República del Perú

CGRCR Contraloría General de la República de Costa Rica

COIP Código Orgánico Integral Penal

CPRCR Constitución Política de la República de Costa Rica

CRE Constitución de la República del Ecuador

CRC Congreso de la República de Colombia

EFS Entidades Fiscalizadoras Superiores

EPM Empresas Públicas Metropolitanas

IRP Indicios de Responsabilidad Penal

LCCRGES Ley de la Corte de Cuentas de la República General de El Salvador

LOEP Ley Orgánica de Empresas Públicas

LOCGE Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

LGCICR Ley General de Control Interno de Costa Rica

LOCGRCR Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica

LOSNCP Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

LOTSCH Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

MDQ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

MGAG Manual General de Auditoria Gubernamental

NCI Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado

OCI Órgano de Control Interno

PAC Plan Anual de Control

PRC Presidencia de la República de Colombia

RLOCGE Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

RUAI Reglamento Sustitutivo para la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica y Administrativa de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado

TSC Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

UAE Unidad de Auditoría Externa

UAI Unidad de Auditoría Interna

# Resumen

Por años, el control gubernamental ejercido por la Contraloría General del Estado ha considerado al control posterior, a través del cual se ha investigado hechos de la gestión pública, que han derivado en inobservancias normativas, procedimentales e irregularidades, cuyo proceso y trámite, en la vía administrativa y en la judicial, demanda tiempo para ser resuelto, por lo que poco se puede hacer cuando los hechos se han consumado. Este no constituye un control de tipo preventivo o alerta temprana para la detección de riesgos en la administración de la cosa pública.

En este contexto, mediante el método de estudio de caso múltiple con un enfoque cualitativo, este artículo busca analizar cómo el control continuo ejercido por las Unidades de Auditoría Interna de las Empresas Públicas Metropolitanas contribuye como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades. Se evidencia que este tipo de control permite identificar eventuales riesgos al momento del hecho, sin que esto implique coadministración ni limite la realización del control posterior, lo que permite la toma inmediata de acciones correctivas antes de que los hechos surtan efecto.

**Palabras clave**: Control continuo, auditoría interna, prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades

# Abstract

 The governmental control applied by the Contraloría General del Estado for years has considered detective control, which had investigated errors of the public management that occurred and resulted in regulatory and procedural non-compliance observations and irregularities. The legal process for the audit observations in the administrative and judicial law requires time to be resolved and not much can be done when the facts had been concluded. The detective control is not a preventive or corrective type of control for the risk detection in the administration of the public assets.

In this context, by using the multiple case study method based on the qualitative approach, this article studies how the continuous audit implemented by the Internal Audit Units in the Public Companies that depend on the Capital City Municipality, contributes as an element of risk prevention of non-compliance and irregularities. As a result, this type of control allows to identify risk at the time that the event occurs, which help to make immediate corrective decisions before the effects, without implying a limitation in the detective control.

**Keywords**: Continuous control, detective control, internal audit, risk prevention of non-compliance and irregularities

# Introducción

La continua gestión de las doce Empresas Públicas Metropolitanas (EPM) para cumplir con sus mandatos y misión requieren, de forma permanente, la toma de decisiones por parte de los administradores y servidores públicos. Estas decisiones están sujetas a riesgos de incumplimientos e irregularidades, cuya detección se realiza de manera posterior a la ocurrencia de los hechos, mediante la ejecución de acciones de control efectuadas por la Contraloría General del Estado (CGE), a través de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y las Unidades de Auditoría Externa (UAE) (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [LOCGE], 2002, arts. 12 y 18), conforme el Plan Anual de Control (PAC) (LOCGE, 2002, art. 16).

El control posterior se realiza una vez concluido el acto administrativo como se observa en 67 informes de auditoría de 10 EPM aprobados por la CGE y publicados en el 2018 en su página institucional. Producto de los cuales se desprendieron 320 inobservancias, que derivaron en el establecimiento de responsabilidades de carácter administrativo y civiles por incumplimientos normativos y perjuicios económicos causados al Estado (LOCGE, 2002, arts. 45 y 52). Estos constituyen actos consumados que tienen un efecto en la administración pública cuyo resarcimiento se efectúa posauditoría y demanda tiempo para ser resuelto (LOCGE, 2002, arts. 53, 65, 66 y 67).

Este tipo de control investiga e indaga hechos generados durante el tiempo de la gestión y las actuaciones de los servidores, cuya temporalidad período o alcance abarca más de un año en tiempo pasado (LOCGE, 2002, art. 12). Y, a base de los resultados de auditoría contenidos en los informes, el órgano de control posee la facultad para pronunciarse y responsabilizar hasta en siete años de ocurridas las acciones u omisiones de los responsables del manejo de los recursos públicos (LOCGE, 2002, art. 71); como valor agregado, se emiten recomendaciones de auditoría que se espera sean implementadas para solucionar las observaciones señaladas en los informes y evitar que sucedan situaciones similares en el futuro (LOCGE, 2002, arts. 19 y 92).

Sin embargo, el control posterior no es suficiente para controlar los actos suscitados en la administración de la cosa pública, que incluso y como es de conocimiento público derivan en frecuentes y escandalosos casos de corrupción, que luego de ocurridos poco se puede lograr. Este no es un mecanismo de prevención o alerta temprana que permita detectar a tiempo riesgos de incumplimientos e irregularidades, lo cual se puede lograr con la aplicación del control continuo que se encuentra señalado en la LOCGE (2002) como parte de las atribuciones de la CGE, pero que el organismo de control ni las UAI, lo han desarrollado mayormente.

Las UAI mediante la ejecución del control continuo, complementan su accionar como una instancia de prevención y aseguramiento, con el fin de brindar un mayor valor agregado a la administración pública alertando a tiempo sobre eventuales hechos que pueden causar daño al erario nacional y de esta manera se sobrepone a la Transparencia como uno de los elementos principales de la Gobernanza. Este tipo de control detecta en tiempo real eventuales inexistencias o desactualización de controles en procesos internos para gestionar recursos públicos, genera oportunamente sugerencias en materia de control a la administración para minimizar riesgos de incumplimientos e irregularidades y asegura de manera permanente, la adopción de medidas correctivas que garantizan el buen uso de los recursos públicos.

En estos factores radica la importancia de analizar cómo el control continuo ejercido por las UAI contribuye como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades en las EPM, lo cual constituye el cuestionamiento central de esta investigación; y para responder a este cuestionamiento se establece como objetivo general analizar al control continuo ejercido por las UAI en la prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades en las EPM; y como objetivos específicos: (a) identificar las técnicas de auditoría utilizadas en la ejecución de controles de tipo preventivo; (b) identificar cuáles son los incumplimientos e irregularidades más comunes en las EPM; (c) analizar las ventajas de la aplicación del control continuo ejercido por las UAI en las EPM.

En este trabajo investigativo, se inicia con la revisión de la literatura, la cual describe al control continuo y los controles según análisis de tipo preventivo en base a las atribuciones y funciones de la CGE. También desde el derecho comparado se hace una relación del control continuo con el control simultáneo, control concurrente, control preventivo y concomitante, ejercidos por varias Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). De este modo, se analiza la importancia de la ejecución del control continuo por parte de la auditoría interna como una instancia de prevención y aseguramiento.

A continuación, se hace referencia a la metodología utilizada que, a partir de un enfoque cualitativo, con el método de estudio de caso múltiple y un análisis de tipo documental e inductivo, permitió identificar los incumplimientos e irregularidades más comunes en las EPM y las ventajas de la aplicación del control continuo como elemento de prevención. Se consideró la ejecución en varias EFS de controles de tipo preventivo, la normativa legal existente y la experiencia en la aplicación de este tipo de control en tiempos de pandemia por la COVID-19, con el fin de estudiar las ventajas en la aplicación de este tipo de control.

El análisis efectuado en el presente artículo conlleva a concluir que el control continuo y aquellos de tipo preventivo ejercidos por las UAI de las EPM, de acuerdo a las atribuciones concedidas en la LOCGE (2002) y demás normativa, contribuyen como elementos de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades; asimismo, identifican de manera temprana eventuales riesgos que pueden afectar los procesos, la administración y los recursos del Estado, con el fin de que se adopten medidas correctivas antes de que los hechos sean consumados.

# Revisión de la literatura

Las EPM constituyen personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, poseedoras de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, creadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDQ) (Ley Orgánica de Empresas Públicas [LOEP], 2009, art. 4), para la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos y aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos (CRE, 2008, art. 315). Como formas de financiamiento, generan ingresos que provienen de la comercialización de bienes, prestación de servicios y otros (LOEP, 2009, art.42), actividades económicas que dan lugar a excedentes o superávit y permiten el cumplimiento de sus objetivos (LOEP, 2009, art. 39).

Su control gubernamental se encuentra a cargo de la CGE (LOEP, 2009, art. 47), que es el organismo técnico encargado de dirigir el sistema de control administrativo que se compone de la auditoría interna, la auditoría externa y el control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, arts. 211 y 212). Tiene como objetivos examinar, verificar y evaluar las gestiones administrativas, financieras, operativas y de medioambiente (LOCGE, 2002, art. 8). Para esto establece los tiempos de control, siendo estos el control previo y continuo de responsabilidad de las entidades públicas y sus servidores, y el control posterior interno de responsabilidad de las UAI (LOCGE, 2002, art. 12).

La CGE realiza el control externo mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, para lo cual utiliza normas nacionales e internacionales, así como técnicas de auditoría. La auditoría gubernamental que ejerce es un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos, que no modifica las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos, pero examina la actuación administrativa del servidor de conformidad con la ley (LOCGE, 2002, art. 18).

Las UAI dependen técnica y administrativamente de la CGE y están facultadas para realizar auditorías y exámenes especiales (LOCGE, 2002, art. 14), lo que las convierte en un brazo ejecutor del control complementario al control externo que ejerce directamente la CGE. Tienen además las funciones de asesor a las autoridades y servidores de las EPM, en materia de control interno (LOCGE, 2002, art. 31, num. 25); así mismo, el artículo 47 de la LOEP (2009) señala que las UAI son las encargadas de realizar el control previo y concurrente, que por antinomia no se aplica.

La auditoría interna es una actividad independiente, objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y fomentar mejoras en los procesos. Dentro de las organizaciones garantiza la funcionalidad y permanencia de un ambiente y estructura de control interno sólido, en todos los niveles, para la protección y el uso adecuado de los recursos públicos (Reglamento Sustitutivo para la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica y Administrativa de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que controla la Contraloría General del Estado [RUAI], 2018, art. 2).

Para fines de la gestión pública existe una primera línea de control diseñada, implementada y aplicada por todo el personal de esas entidades, que se reconoce como control interno. Este es un proceso integral que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales y protección de los recursos públicos; es responsabilidad de cada institución del Estado y crea las condiciones para el ejercicio del control a cargo de la CGE (Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado [NCI], 2009, num. 100-01).

Sin embargo, el combate contra los actos que perjudican a las organizaciones públicas no debe centrarse únicamente en el marco punitivo o en control previo reglamentario o presupuestario. Es preciso el establecimiento de herramientas que conlleven a la prevención de actos no deseados y no actuar cuando estos hayan sido consumados (Spinoza, 2017, p. 3), lo cual se logra a través del control interno ejercido de manera continua o concurrente, que identifica riesgos en el ciclo normal de operaciones en un tiempo breve para la adopción de acciones correctivas (Vera, 2018, p. 37). El numeral 28 del artículo 31 de la LOCGE (2002) contempla el control continuo como parte de las atribuciones y funciones de la CGE; además, señala:

Realizar el seguimiento y control continuos de las obras públicas en sus diferentes fases o etapas o en cada una de ellas, hasta su ejecución total; de los ingresos, gastos e inversiones; de la utilización de recursos; de la administración y custodia de bienes que tengan carácter público. Tal clase de control por ningún concepto constituirá participación o autorización de actos administrativos, los cuales son de responsabilidad de la institución o entidad sujeta a examen (LOCGE, 2002, art. 31, num. 28).

Esta clase de control es de tipo preventivo y no punitivo; permite en tiempo real y situacional evaluar la vigencia y aplicación de los controles internos implementados en la gestión administrativa, financiera, operativa, técnica, de medioambiente, de obra y otras; admite comunicar a los administradores y servidores públicos sobre los controles vulnerados a la fecha de revisión; sugiere la adopción de medidas correctivas para mitigar a tiempo eventuales incumplimientos que dan lugar a irregularidades.

Es un control distinto al control posterior que actualmente ejecuta la CGE, incluyendo las UAI, donde uno de los elementos es la temporalidad, período o alcance de control que generalmente abarca más de un año de gestión en tiempo pasado y poco se puede hacer para evitar hechos consumados que tienen efecto en la administración pública. Este tipo de control no constituye participación o autorización de las decisiones de las instituciones de Estado y tampoco limita la realización de acciones de control posterior por parte de la CGE (LOCGE, 2002, art.31, num. 28).

Así también, según análisis la LOCGE (2002) y más normativa contemplan controles de tipo preventivo y en tiempo real semejantes al control continuo, donde la intervención del órgano de control se da en cualquier momento, fase o etapa, como se observa en la Tabla 1. Para esto no es necesario que la obra, proceso o servicio se encuentre concluido y genera alertas con el fin de que se adopten medidas correctivas al momento de revisión.

**Tabla 1:** **Controles según análisis de tipo preventivo
contemplados en la LOCGE y más normativa**

|  |  |
| --- | --- |
| **Modalidad** | **Base legal** |
| Auditoría de aspectos ambientales | Artículo 22 de la LOCGE |
| Auditoría de obras públicas o de ingeniería | Artículo 23 de la LOCGE |
| Verificaciones preliminares | Artículo 18 del RLOCGE |
| Seguimiento permanente de recomendaciones | Artículo 28 del RLOCGE |
| Visitas *in situ* | Buenas prácticas de la ISO 19011 |
| Seguimiento y control continuo | Artículo 31 numeral 28 de la LOCGE |
| Informes sobre contratos complementarios | Instructivo para solicitud y trámite de informe previo a la suscripción de contratos complementarios de la CGE; artículo 87 de la LOSNCP |
| Control permanente de uso de vehículos | NCI 406-09 |
| Actuaciones en calidad de observadores | NCI 406-10 |

Fuente: LOCGE, 2002; RLOCGE, 2003; NCI, 2009; LOSNCP, 2008, Instructivo para solicitud y trámite de informe previo a la suscripción de contratos complementarios, acuerdo 068-CG-2018; Norma Internacional ISO 19011, 2018.

Elaborado por la autora (2020).

Estos controles se los realiza a través de la auditoría de aspectos ambientales (LOCGE, 2002, art. 22), la auditoría de obras públicas o de ingeniería (LOCGE, 2002, art. 23). Se consideran además a los procesos de seguimiento y control como las verificaciones preliminares (Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [RLOCGE], 2003, art. 18), seguimiento de recomendaciones (RLOCGE, 2003, art. 28), control de vehículos estatales (NCI, 2009, num.406-09), actuación en calidad de observadores (NCI, 2009, num.406-10); como también a los informes de contratos complementarios (Instructivo para solicitud y trámite de informe previo la suscripción de contratos complementarios) y, como buenas prácticas de auditoría, las visitas *in situ* estipuladas en la Norma Internacional ISO 19011 (2018).

En derecho comparado, el control continuo se puede considerar semejante al control simultáneo, al concurrente, al preventivo y al concomitante. El servicio de control simultáneo es el que se realiza a hechos, actos o actividades de un proceso correspondiente a la gestión de la entidad sujeta a control gubernamental y alerta oportunamente al titular de la entidad sobre la existencia de hechos que ponen en riesgo el logro de objetivos, para la toma de acciones que minimicen dichos riesgos. El ejercicio de control simultáneo no conlleva injerencia, no supone la conformidad de los actos de la gestión, ni limita el ejercicio de control posterior por parte de los órganos del sistema de control (Resolución de la Contraloría General de la República del Perú, 3 de octubre de 2016, *N.° 432-2016-CG de Directiva 017-2016-CG*/*DPROCAL*, num. 6.3.).

Igualmente, el control concurrente es una modalidad de control simultáneo que evalúa una o más tareas o actividades de un proceso en curso, relacionadas a la contratación de bienes, servicios, obras, consultorías o cualquier tipo de transacción, operación, proyecto o programa realizados mediante el uso o gestión de recursos públicos. Este tipo de control alerta con oportunidad sobre la existencia de situaciones adversas que pudieran afectar el logro de objetivos (Resolución de Contraloría General de la República del Perú, 3 de noviembre de 2017, *N.° 405-2017-CG, Directiva 005-2017-CG/DPROCAL, Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios*, num. 6.2.1.).

Por otro lado, el control preventivo y concomitante no implica coadministración. Este se realiza en tiempo real mediante el seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, por medio del uso de tecnologías de la información, participación activa del control social y articulación del control interno (Congreso de la República de Colombia [CRC], Acto Legislativo 04 de 2019, 18 de septiembre de 2019, art. 1).

Es decir, los controles de tipo preventivo advierten a los servidores públicos y particulares que manejan recursos públicos sobre la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos, con la finalidad de prevenir daños y ejercer control sobre riesgos identificados. Esta es una actividad no vinculante que no interfiere en el control posterior, no implica coadministración, difiere del control previo que es desarrollado por servidores responsables de los procesos. Por esto, el control de manera continua se ejerce para prevenir o mitigar incumplimientos e irregularidades que, con base en los resultados de la auditoría gubernamental, pueden derivar en responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal (LOCGE, 2002, art. 39):

* La responsabilidad administrativa culposa por la inobservancia de las disposiciones concernientes al hecho que se analiza, de lo estipulado en los instrumentos contractuales o por el incumplimiento de las atribuciones y obligaciones relativas al cargo (LOCGE, 2002, art. 45).
* La responsabilidad civil culposa por consecuencia de fallas administrativas no intencionales en el uso de los recursos públicos, que produjeren pérdidas materiales, financieras, económicas tecnológicas o ambientales para el Estado (LOCGE, 2002, art. 52).
* Y cuando se presuma que el funcionario ha incurrido en delitos contra la eficiencia de la administración pública, tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014), como el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho o concusión, se determina indicios de responsabilidad penal, cuyas acciones legales pertinentes las realiza la Fiscaliza General del Estado. Para que los actos constituyan un delito, se presume la existencia del deseo de causar daño u obtener ventajas de forma ilícita para sí mismo o a favor de una tercera persona conocido como dolo (LOCGE, 2002, art. 65).

Para la detección de las posibles inobservancias e irregularidades, el control continuo y aquellos de tipo preventivo se ejecutan utilizando las diferentes técnicas y prácticas de auditoría como lo muestra la Tabla 2. Estas constituyen métodos prácticos de investigación que le permiten al auditor obtener evidencia e información que le sirve como fundamento de las conclusiones generadas. De esta forma, a través de la técnica ocular, se comparan y establecen similitudes o diferencias entre dos o más aspectos y se examinan actividades o procesos.

Mediante la técnica verbal se indaga y se obtiene información, siendo necesaria la documentación para que constituya una evidencia competente; a través de la técnica escrita es factible el análisis conciliación y confirmación para determinar la composición, establecer relación exacta y verificar la autenticidad de la información sujeta a revisión. La técnica documental permite sustentar una actividad u operación y analizar la legalidad, propiedad y conformidad; con la técnica de la inspección física se verifica la existencia de bienes, documentos, procesos, servicios y valores.

Es factible combinar las técnicas y prácticas de auditoría para obtener evidencia suficiente, pertinente y relevante, así como también, aplicar otras prácticas según el criterio del equipo de auditoría y las circunstancias (Manual General de Auditoria Gubernamental [MGAG], 2003, p.104).

Tabla 2: Técnicas y prácticas de auditoría gubernamental

|  |  |
| --- | --- |
| **Técnica** | **Características** |
| Ocular  | Comparación: relación entre dos o más aspectos, para observar la similitud o diferencia entre ellos.Observación: examinar la forma como se ejecutan las actividades y operaciones.Revisión selectiva: examen ocular rápido con el fin de separar asuntos que no son típicos o normales.Rastreo: seguir la frecuencia de una operación dentro del proceso. |
| Verbal | Indagación: obtención de información mediante la conversación, sus resultados por sí solos no constituyen evidencia suficiente y competente, por lo que requieren de documentados. |
| Escrita | Análisis: determinar la composición o contenido, clasificándolas y separándolas en elementos o partes.Conciliación: establecer la relación exacta entre dos conjuntos de datos relacionados, separados e independientes.Confirmación: cerciorarse de la autenticidad de la información, que revela la entidad. |
| Documental | Comprobación: verificación de la evidencia que sustenta una actividad u operación, para determinar la legalidad, propiedad y conformidad.Computación: calcular, contar o totalizar la información numérica, con el propósito de verificar la exactitud matemática de las actividades u operaciones realizadas. |
| Física | Inspección: constatación o examen físico y ocular de los bienes, documentos y valores con el objeto de comprobar su existencia, autenticidad y derecho de propiedad. |
| Otras prácticas | Es criterio profesional del auditor, quien determina la combinación más adecuada que le suministre la evidencia necesaria y la suficiente certeza para fundamentar sus opiniones y conclusiones. |

Fuente: MGAG, 2003, p. 104.

Elaborado por la autora (2020).

# Metodología

La presente investigación se realiza mediante la modalidad de artículo científico, bajo la línea de Administración y Gestión Pública y con un eje temático de investigación en base al Control Tributario y la Gestión de Riesgos; con un enfoque cualitativo, orientado a cualificar y describir el fenómeno a partir de rasgos establecidos por los elementos que se encuentran dentro de la situación estudiada (Bernal, 2010, p. 60). Por lo que se analiza al control contino como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades, así como también las ventajas de su aplicación en las EPM.

Además, según la fuente de datos se considera de tipo documental, ya que consiste en un análisis sobre determinado tema con el objeto de establecer relaciones, diferencias, estado actual del conocimiento respecto al tema de estudio (Bernal, 2010, p. 122). En tal razón se reconstruyen las situaciones existentes de incumplimientos incurridos por 10 EPM reportados como observaciones en 67 informes de auditoría, aprobados por la CGE y publicados en su página institucional en el 2018. Se examina la normativa contemplada en la LOCGE (2002), su reglamento y normativa técnica vigente del Ecuador relacionada al control continuo, a los controles de tipo preventivo y las técnicas y prácticas de auditoría utilizadas en este tipo de control; así como también a la normativa de varias EFS correspondiente a controles preventivos semejantes al control continuo y la experiencia en su ejecución en tiempos de pandemia por la *COVID*-19, con el fin de estudiar las ventajas en su aplicación.

A través del método de estudio de caso múltiple, se exploran las inobservancias incurridas por las 10 EPM reportadas en los informes de auditoría de la CGE de 2018, tomando en cuenta la temporalidad y la facultad de la CGE para pronunciarse y responsabilizar hasta en siete años de efectuada la acción u omisión (LOCGE, 2002, arts. 12 y 71). Se utilizan los casos específicos de cada una de las EPM, con el objeto de compararlas y lograr obtener una generalización que las represente (Rule y Mitchell, 2015 p. 9), según las inobservancias de mayor incurrencia. Esto constituye base para el desarrollo y fundamentación de esta investigación, que mediante procedimientos inductivos permitieron concluir y comprender cómo las UAI, conforme las atribuciones conferidas mediante la LOCGE (2002) y más normativa, tienen la facultad de implementar una cultura preventiva en la gestión de las EPM, para minimizar los riesgos de incumplimientos e irregularidades y las ventajas en la aplicación del control continuo y aquellos de tipo preventivo.

Con el fin de verificar la interpretación dada al control continuo y aquellos de tipo preventivo (Yin, 2003, p. 23), se realizan entrevistas a expertos de la CGE del Ecuador y de la CGR del Perú, quienes confirman la importancia de la ejecución de dichos controles.

# Análisis y discusión

Como fuente secundaria de esta investigación, se analizan las observaciones reportadas en 67 informes de auditoría de control posterior de 10 EPM, publicados en 2018 en la página web de la CGE (LOCGE, 2002, arts. 12, 18 y 26) como lo presenta la Tabla 3; de los cuales 62 corresponden a exámenes especiales, cuatro auditorías a los estados financieros y una auditoría de obras públicas. Acciones de control ejecutadas por las UAI y las UAE conforme al PAC anual (LOCGE, 2002, art. 16), de lo cual se desprenden 320 inobservancias que constan en dichos informes (ver apéndice A).

**Tabla 3: Empresas Públicas Metropolitanas con informes de CGE publicados en 2018**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Empresa Pública Metropolitana** | **Acciones de control** | **Inobservancias** |
| Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | 19 | 109 |
| Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | 5 | 32 |
| Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico  | 4 | 25 |
| Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | 6 | 19 |
| Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | 7 | 40 |
| Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana | 4 | 8 |
| Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | 8 | 30 |
| Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | 9 | 44 |
| Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito | 2 | 9 |
| Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito | 3 | 4 |
| Total, general | 67 | 320 |

Fuente: 67 informes publicados en la página web de la CGE (https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados); para ver el detalle de cada uno, remitirse al anexo, al final de esta investigación.

Elaborado por la autora (2020).

**Figura 1***:* **Inobservancias por tipo de acción de control**



Fuente: 67 informes publicados.

Elaborado por la autora (2020).

Se utilizan los casos específicos de las 10 EPM con los que se llega a una generalización tentativa que las represente (Rule y Mitchell, 2015, p.9), de acuerdo con las inobservancias de mayor incurrencia, como se aprecia en la Tabla 4; además, se señala el perjuicio económico por el efecto causado al erario nacional (LOCGE, 2002, art. 52).

**Tabla 4: Inobservancias EPM**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Descripción de inobservancias** | **Casos observados** | **Perjuicio económico USD** |
| Cumplimiento de cláusulas contractuales. Principios de la contratación pública  | 135 | 9 878 103,06 |
| Ingresos-gastos |  71 | 1 025 527,02 |
| Información integra y confiable |  42 |  |
| Administración de bienes |  40 | 1 273 435,06 |
| Cumplimiento de recomendaciones |  22 |  |
| Impacto ambiental |  10 |  |
| Total general  | 320 | 12 177 065,14 |

Fuente: 67 informes publicados.

Elaborado por la autora (2020).

El control posterior se realiza una vez concluido el acto administrativo, con el objeto de determinar resultados y consecuencias, el grado de cumplimiento de las normas jurídicas y de ser procedente la imposición de las correspondientes responsabilidades (LOCGE, 2002, arts. 45 y 52). Este no es un mecanismo de prevención que contribuya a detectar en tiempo real riesgos de incumplimientos e irregularidades como en los casos observados en la Tabla 4. Los hechos señalados pueden ser prevenidos al aplicar el control continuo y los controles de tipo preventivo, que se desprenden del análisis efectuado en este trabajo investigativo a la LOCGE (2002), su reglamento y normativa técnica vigente, como se observa en la Tabla 5.

Las UAI, en función de la normativa señalada y las atribuciones conferidas mediante la LOCGE (2002), tienen la facultad de implementar una cultura preventiva en la gestión de las EPM. Con el fin de minimizar los riesgos de incumplimientos e irregularidades, pueden dar alertas de eventuales inexistencias, desactualización o no aplicación de controles internos y generar oportunamente sugerencias en materia de control a la administración para la toma de acciones correctivas (LOCGE, 2002, art. 31, num. 28).

Las inobservancias incurridas por las EPM como se avista en la Tabla 4 son producto de las deficiencias o carencia de control interno, de la violación u omisión de las disposiciones legales, el incumplimiento de las atribuciones específicas de los servidores que intervienen en los procesos y de las cláusulas contractuales explícitas (LOCGE, 2002, arts. 45 y 52). Cuya detección temprana por parte de las UAI es factible a través de la Auditoría de Aspectos Ambientales y de la Auditoría de Obras Públicas o de Ingeniería, que son modalidades de auditoría gubernamental de corte posterior, pero que, por su parte conceptual, se las puede considerar de tipo preventivo. Permiten, en cualquier momento, sin que la obra esté concluida, auditar la realización y aprobación de estudios de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental. También evalúan la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, el cumplimiento de las cláusulas contractuales, la eficacia de los sistemas de mantenimiento y los resultados físicos del programa o proyecto sometido a examen (LOCGE, 2002, arts. 22 y 23). Su propósito es alertar o prevenir efectos futuros, que de producirse son materia de observaciones aplicando el control posterior y derivan en el establecimiento de responsabilidades administrativas o civiles culposas (LOCGE, 2002, arts. 45 y 52).

Mediante el seguimiento y control continuo ejercido por las UAI en las EPM, es posible, en tiempo real y situacional, realizar el seguimiento y control continuo a las obras públicas en sus diferentes fases o etapas o en cada una de ellas hasta su ejecución total, a los ingresos, gastos, inversiones, utilización de recursos, administración de bienes que tengan el carácter de público. Esta clase de control no constituye coadministración, verifica los controles implementados y aquellos vulnerados, y genera un informe no punitivo de carácter preventivo para la toma de acciones correctivas en un tiempo relativamente corto (LOCGE, 2002, art. 31, num. 28).

Por medio de las verificaciones preliminares se recopila información y verifican hechos presentes y pasados, cuyo conocimiento toma la CGE mediante denuncias, notas de prensa, pedidos de la Fiscalía General u otros órganos de control. La CGE tiene la facultad de iniciar una acción de control inmediata con base en un informe generado por las UAI, en el que consta su opinión sobre la pertinencia o no de dicha realización (RLOCGE, 2003, art. 18). Este proceso de control permite detectar a tiempo eventuales incumplimientos que podrían dar lugar a irregularidades.

Asimismo, a los tres meses de haber entregado a las EPM el informe de auditoría definitivo, las UAI tienen la facultad de pedir información sobre el cumplimiento de recomendaciones con el fin de dar seguimiento a su implementación (RLOCGE, 2003, art. 28); es decir, verifica la implementación a la fecha de revisión, lo cual constituye un control recurrente de carácter preventivo y no punitivo, que permite a los administradores la toma de acciones correctivas.

También, el Control de Uso de Vehículos Estatales es un tipo de control continuo que ejercen las UAI de modo permanente. Este tiene el carácter de preventivo y contempla una revisión aleatoria en la semana de todos y cada uno de los meses del año fiscal. Esta revisión permite determinar el correcto uso de los vehículos en fines de semana y días festivos, mediante toma de kilometrajes y constatación de los automotores en las EPM. Las novedades de eventuales movilizaciones o no presencia de los vehículos sin las correspondientes autorizaciones según los reglamentos respectivos son motivos para la emisión de informes ejecutivos y cortos que derivan en sanciones administrativas culposas para los servidores responsables (NCI, 2009, num.406-09).

Por otra parte, las UAI están facultadas a presenciar y dar asistencia en calidad de observadores en constataciones físicas periódicas de bienes de larga duración y de existencias, e informar a la máxima autoridad de existir novedades para la toma de acciones correctivas (NCI, 2009, 406-10). Este es un control semejante al control continuo que se efectúa en tiempo real y situacional.

Tabla 5: Controles según análisis de tipo preventivo
contemplados en la LOCGE y más normativa

|  |  |
| --- | --- |
| **Marco legal** | **Descripción o concepto** |
| Auditoría de aspectos ambientales. LOCGE, art. 22 | La CGE podrá auditar en cualquier momento los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental. |
| Auditoría de obras públicas o de ingeniería. LOCGE, art. 23 | La CGE 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. |
| Seguimiento y control continuo. LOCGE, art. 31, num. 28 | Realizar el seguimiento y control continuos de las obras públicas en sus diferentes fases o etapas o en cada una de ellas, hasta su ejecución total; de los ingresos, gastos e inversiones; de la utilización de recursos; de la administración y custodia de bienes que tengan carácter público. Tal clase de control por ningún concepto constituirá participación o autorización de actos administrativos, los cuales son de responsabilidad de la institución o entidad sujeta a examen. |
| Verificación preliminar. RLOCGE, art. 18 | Proceso de recopilación de información y verificación de hechos o denuncias, realizadas por el auditor, quien presentará un informe que contendrá su opinión respecto a sí amerita o no la ejecución de una acción de control. El contralor o el funcionario delegado, sobre la base del indicado informe, dispondrá la práctica de la acción de control que considere pertinente, a través de la respectiva orden de trabajo. |
| Seguimiento permanente de recomendaciones. RLOCGE, art. 28 | La CGE, a los tres meses de haber entregado el informe definitivo a la entidad examinada, podrá solicitar a la máxima autoridad o representante legal que informen documentadamente sobre el estado de la implementación de las recomendaciones. |
| Control permanente de uso de vehículos. NCI, 406-09 | Control permanente de la administración y uso de vehículos estatales, mediante operativos de control vehicular.  |
| Actuaciones en calidad de observadores. NCI, 406-10 | Asistir y dar asistencia en constataciones físicas periódicas de existencias y bienes de larga duración realizadas por las entidades e informar a la máxima autoridad de existir novedad. |
| Instructivo de la CGE para solicitud y trámite de informe previo a la suscripción de contratos complementarios; y LOSNCP, art. 87 | Informe emitido por la CGE previo a la suscripción de contratos complementarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 87 de la LOSNCP, que no exime a las entidades contratantes y a los servidores responsables del cumplimiento de disposiciones legales. |
| Visitas *in situ.* Normal Internacional ISO 19011 | Visitas en el sitio para constatar o verificar el avance o existencia de proyectos de obras públicas, de bienes, servicios, recopilación y verificación de información, entre otros. |

Fuente: LOCGE, 2002; RLOCGE, 2003; NCI, 2009; LOSNCP, 2008, Instructivo para solicitud y trámite de informe previo a la suscripción de contratos complementarios, acuerdo 068-CG-2018; Norma Internacional ISO 19011, 2018.

Elaborado por la autora (2020).

Si bien hasta el 4 de agosto de 2008 la CGE (junto con Procuraduría) tuvo la potestad de emitir informes previos como requisitos para la contratación pública, a la fecha de realización de este trabajo investigativo, el órgano de control posee la facultad para emitir informes previos a la suscripción de contratos complementarios de obra y de servicios de consultoría, con el fin de proceder con un análisis técnico y jurídico sobre la pertinencia de suscripción de dichos contratos (LOSNCP, 2008, art. 87). Este control constituye un medio de verificación que previene a la administración pública sobre posibles riesgos en la contratación pública. No exime a las entidades contratantes, así como a los servidores responsables de los procesos, el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias y demás, relacionadas a las funciones, al control interno y a la calidad de los procesos (Instructivo para Solicitud y Trámite de Informe Previo la Suscripción de Contratos Complementarios, 2018, primera disposición general). Las UAI que poseen equipos multidisciplinarios participan como apoyo en la revisión conjunta con el personal de la CGE de los proyectos técnicos previa la emisión por parte del órgano de control de los informes respectivos; sin embargo, se prevé cambios en la normativa que faculten el acompañamiento a la contratación pública, sin que esto implique coadministración.

Igualmente, a través de las visitas en el sitio como buena práctica de auditoría, las UAI verifican y constatan en tiempo real y situacional el avance de obras públicas, la ejecución de operación de asistencia social, salud, educación, la existencia de bienes, documentos y procesos, para generar alertas tempranas y la adopción de medidas correctivas (Norma Internacional ISO 19011, 2018).

El control continuo y aquellos de tipo preventivo se ejecutan utilizando las diferentes técnicas y prácticas de auditoría gubernamental, que le permiten al auditor obtener evidencia e información que fundamentan las conclusiones generadas. Mediante las técnicas ocular, verbal, escrita, documental, de inspección física, confirmación y cálculo, es posible comparar, indagar, verificar y sustentar una actividad, operación, obras y procesos en curso (MGAG, 2003, p. 104).

Los hechos señalados en la Tabla 4 constituyen acciones ya consumadas que tienen un efecto en la administración pública. Además, causan perjuicios económicos o actos irregulares, cuyo resarcimiento se efectúa posauditoría, proceso que es de reclamo en la vía administrativa y en la vía judicial, que demanda mucho tiempo para ser resuelto (LOCGE, 2002, arts. 53, 65, 66 y 67). Por ello se ratifica la importancia en la implementación del control continuo y aquellos según análisis de tipo preventivo, que advierten sobre posibles desviaciones que afectan la ejecución de las diferentes actividades, el cumplimiento de los objetivos institucionales, la transparencia la probidad y la observancia de la normativa correspondiente.

Como ventajas en la aplicación del control continuo, pudiendo llamarse simultáneo, concomitante u otro orientado al control de carácter preventivo, se tiene: (a) mediante la evaluación de una o más actividades de un proceso en curso, genera alertas tempranas sobre la existencia de situaciones adversas que afectan el logro de objetivos, da lugar a informes en tiempo razonable de carácter preventivo, orientados a la toma de acciones correctivas y no supone conformidad de los actos de la gestión ni limita al control posterior (Resolución de la Contraloría General de la República del Perú, 3 de octubre de 2016, *N.° 432-2016-CG de Directiva 017-2016-CG*/*DPROCAL*, *Control simultáneo*); (b) a través de este tipo de control es posible disminuir los actos de corrupción al lograr un control durante el desarrollo del gasto y al rebajar la probabilidad de desviación de recursos (Ballén, 2018, p. 12); (c) aumenta la posibilidad de rendir cuentas por parte de quienes tienen a su cargo la administración de recursos públicos (Ballén, 2018, p. 12); (d) es ágil porque no demanda mucho tiempo en la detección y administración de riesgos (Vera, 2018, p. 42). Y (e) esta clase de control no constituye participación o autorización de actos administrativos que son de responsabilidad de los sujetos auditados (LOCGE, 2002, art. 31, num. 28).

Adicional, como fuente secundaria y con el fin de comprender las ventajas en su aplicación, se analiza la ejecución del control preventivo por parte de varias EFS. Estos se efectúan con la intervención de los órganos de control gubernamental y están orientados a la prevención por medio de la detección temprana de hechos o acontecimientos que pudieran dar lugar a errores u omisiones.

Así en Perú se ejecuta el control simultáneo, que contiene cinco modalidades como se puede apreciar en la Tabla 6. La acción simultánea es una modalidad que consiste en el análisis de las actividades que se ejecutan dentro de un trámite, validando el cumplimiento de la normativa vigente, las disposiciones y la estipulación contractual. La orientación de oficio es una modalidad que, mediante la revisión y análisis de información, evidencia la presencia de hechos o acontecimientos que pueden dar lugar a errores, omisiones o incumplimiento en el desarrollo de las actividades de un proceso en curso, cuyo conocimiento se tomó a través de fuentes internas o externas. También la visita de control permite presenciar actos o hechos relacionados a la recepción por parte de la entidad, de bienes y prestación de servicios en general. En los que el ordenamiento legal señala la intervención de los órganos de control, con el propósito de evidenciar que la entrega se efectúa cumpliendo la normativa aplicable, disposiciones y estipulaciones contractuales.

**Tabla 6: Modalidades del servicio de control simultáneo en el Perú**

|  |  |
| --- | --- |
| **Modalidad** | **Características** |
| 7.1.1. Acción simultánea, Directiva 017-2016-CG/DPROCAL  | Consiste en evaluar el desarrollo de una o más actividades en ejecución de un proceso en curso y verificar documental y fiscalmente, que se realice conforme la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales. Se desarrolla en un plazo de veinte días hábiles y podría ser mayor de ser necesario en tres etapas: planificación, ejecución e informe. Informe: exposición de manera concreta y objetiva de los hechos realizados sin observar la normativa aplicable, que ponen en riesgo el logro de los objetivos del proceso en curso materia de acción simultánea. |
| 7.1.2. Orientación de oficio, Directiva 017-2016-CG/DPROCAL | Modalidad que ejerce la CGR o el OCI cuando toma conocimiento de la presencia de situaciones que pueden llevar a la entidad a incurrir en errores, omisiones o incumplimientos en el desarrollo de las actividades de un proceso en curso, de los cuales se puede tomar conocimiento a través de la misma entidad u otras fuentes. Su desarrollo no se encuentra sujeto a plazos.Informe: comunica al titular de la unidad de manera concreta y objetiva. |
| 7.1.3. Visita de control, Directiva 017-2016-CG/DPROCAL | Consiste en presenciar actos o hechos relacionados a la recepción por parte de la entidad de bienes y prestación de servicios en general o los que ejecuta la entidad, en los que por disposición legal requiera la presencia de los órganos del sistema o los referidos al estado y mantenimiento de la infraestructura pública, permite constatar que estos se realicen conforme a la normativa aplicable disposiciones y estipulaciones contractuales. Se ejecuta en un plazo máximo de siete días hábiles, en tres etapas: planificación, ejecución e informe. Informe: expone de manera concreta y objetiva los hechos que, al ser realizados sin observar la normativa aplicable, las disposiciones internas y las estipulaciones contractuales generan riesgos que afectan el logro de los objetivos en la recepción por parte de la entidad de bienes y prestación de servicios en general o en actos o hechos que ejecuta la entidad, en los que, por disposición legal, requieran la presencia de órganos del sistema o los referidos al estado y mantenimiento de la infraestructura pública.  |
| 7.1.4. Visita preventiva, Directiva 017-2016-CG/DPROCA | Verifica una o más actividades vinculadas a la prestación de servicios públicos, así como los servicios al ciudadano, que las entidades tienen a su cargo en el marco de sus competencias funcionales, con el propósito de comprobar que la prestación se realice conforme a la normativa aplicable, disposiciones internas y estipulaciones contractuales. Se desarrolla en un plazo de diez días hábiles, en tres etapas: planificación, ejecución e informe. Informe: expone de manera concreta y objetiva los hechos que, al ser realizados sin observar la normativa aplicable, las disposiciones internas y las estipulaciones contractuales generan riesgos que afecten el resultado o el logro de los objetivos en la prestación de servicios públicos o servicios al ciudadano. |
| 6.2.1. Control concurrente para la reconstrucción con cambios, Resolución No. 405-2017-CG Normas Generales | Evaluación que se realiza a una o más tareas o actividades de un proceso en curso seleccionado, con el objeto de alertar al Titular de la entidad y a las instancias competentes sobre la existencia de situaciones adversas que afecten o podrían afectar el logro de los objetivos; se aplica a los procesos de contratación de bienes, servicios, obras, consultoría y en operación, transacción, proyecto, programa u otro en el que se utilicen recursos públicos; debe ser oportuno, expeditivo, preventivo, proactivo. Etapas o fases: planificación, ejecución, y elaboración y comunicación del informe. Informe: se remite al titular de la entidad a fin de que adopte las acciones correctivas que correspondan conforme a su competencia.  |

Fuente: Resolución de la Contraloría General de la República del Perú: 017-2016-CG/DPROCA de 3 de octubre de 2016 y 405-2017-CG de 3 de noviembre de 2017.

Elaborado por la autora (2020).

En cuanto a la visita preventiva, es una modalidad de control simultáneo que consiste en verificar actos o hechos relacionados a la prestación de servicios públicos y al ciudadano, cuyo objetivo es verificar que la prestación del servicio se realice según la norma legal, disposiciones internas y cláusulas contractuales.

Por otro lado, el control concurrente para la reconstrucción con cambios es la evaluación que se realiza a una o más tareas, actividades o procesos en curso. Su objetivo es alertar al titular de la entidad sobre la existencia de situaciones adversas que afectan o podrían afectar el logro de los objetivos, para que se adopten medidas correctivas. Se aplica a los procesos de contratación de bienes, servicios, obras, consultoría y en operación, transacción, proyecto, programa u otro en el que se utilicen recursos públicos. Este control tiene un enfoque integral y estratégico y cumple con características de oportunidad, ya que la ejecución y la emisión de su informe se efectúa en tiempo razonable y permite a la entidad adoptar acciones correctivas. Es expeditivo y orientado a la celeridad en el desarrollo del control, de tal manera que impulsa el dinamismo posible; no está orientado a establecer responsabilidades, sino alertar sobre situaciones adversas identificadas.

Estos controles son de competencia de la Contraloría General de la República del Perú y del Órgano de Control Interno (OCI); los informes se generan dentro del corto plazo y se orientan a exponer de manera concreta y objetiva los hechos que, al ser realizados sin observar la normativa, las disposiciones internas y las estipulaciones contractuales ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos institucionales y el buen uso de los recursos públicos (Resolución de la Contraloría General de la República del Perú: 3 de octubre de 2016 y 3 de noviembre de 2017).

En cuanto a la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGRCR), tiene la facultad de aprobar los presupuestos de las municipalidades para su posterior control de ejecución, interviene en la revisión de las órdenes de pago contra fondos del Estado y anualmente expone ante la Asamblea Legislativa opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos (Constitución Política de la República de Costa Rica [CPRCR], 1949, arts. 175 y 184). Además, aprueba actos y contratos previo su ejecución, de acuerdo con categorías establecidas reglamentariamente según su origen, naturaleza o cuantía, y tiene potestad consultiva vinculante (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica [LOCGRCR], 1994, arts. 20 y 29). Por último, asesora en materia de su competencia al jerarca del cual depende y advierte a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones cuando sean de su conocimiento. (Ley General de Control Interno de Costa Rica [LGCICR], 2002, art. 22).

Mientras tanto en Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), informa al Congreso Nacional sobre la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos de la república y de las instituciones descentralizadas y desconcentradas, quienes remiten sus informes de ejecución presupuestaria en un tiempo de seis meses de terminado el ejercicio fiscal. El TSC emite un informe sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público y evalúa el gasto (Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras [LOTSCH], 2002, art. 32). Y el TSC cuando lo estime, autoriza la realización de visitas, inspecciones, auditorías concurrentes e investigaciones especiales (LOTSCH, 2002, art. 44). La Auditoría Interna puede comprobar la realización de controles preventivos y adoptar medidas preventivas para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado en el desarrollo de actividades de un proceso en curso (LOTSCH, 2002, art. 51). Para cumplir con la función de probidad y ética pública, el TSC fiscaliza, en forma concurrente, cuando lo considere necesario, la ejecución y supervisión de obras públicas, suministro de bienes y servicios o consultoría (LOTSCH, 2002, art. 54 num. 5).

En Colombia, la Contraloría General de la República [CGRC], ejecuta el control preventivo y concomitante, que no implica coadministración. Este se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. Constituye un sistema de advertencia que sirve como insumo para el control posterior o selectivo en caso de la consumación del daño (Congreso de la República de Colombia [CRC], Acto Legislativo 04 de 2019, art. 1). Por su parte, la EFS de El Salvador puede actuar preventivamente a solicitud del organismo fiscalizado, para generar recomendaciones de auditoría tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades (LCCRGEL, 1995, art. 4).

**Tabla 7: Control de tipo preventivo en varias EFS**

|  |  |
| --- | --- |
| **País / Órgano de control** | **Base legal** |
| Costa Rica/Contraloría General de la República  | Constitución Política de la República de Costa Rica: Art. 175.- Aprobación de la CGRC de los presupuestos de las municipalidades ordinarios o extraordinarios. Art.184.- Son deberes y atribuciones de la CGRC: 1) fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emite ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sin que el gasto haya sido visado por la CGRC, ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendado.Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: Art. 20.- Potestad de aprobación de actos y contratos, previo inicio de su ejecución, en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Art. 29.- Potestad consultiva. La CGRC tiene potestad consultiva vinculante e impugnable como si fuera acto administrativo. Ley General de Control Interno: Art. 22. Compete a la Auditoría Interna, asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende y advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.  |
| Honduras/ Tribunal Superior de Cuentas  | Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras: Art. 32.- Rendición de la cuenta general del estado. El Tribunal deberá informar al Congreso Nacional sobre la liquidación del presupuesto general de ingresos y egresos de la República y de las instituciones descentralizadas y desconcentradas, y pronunciarse sobre la eficiencia, eficacia de la gestión del sector público y evaluación del gasto. Art. 44.- Alcance del control de gestión. El control de gestión podrá ser ejecutado en forma separada, combinada o integral con el control financiero. Asimismo, el Tribunal cuando lo estime conveniente, podrá autorizar la realización de visitas, inspecciones o auditorias concurrentes e investigaciones especiales, las que se practicarán por personal de este o por profesionales de auditoría independiente. Art. 51.- Medidas preventivas. La Auditoría Interna deberá comprobar que se realicen los controles preventivos que correspondan y podrá adoptar las medidas preventivas, para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado. Art. 54.- Función de probidad. Para cumplir la función de probidad y ética públicas, corresponden al Tribunal las atribuciones siguientes: […] 5) fiscalizar en forma concurrente, cuando lo considere necesario, la ejecución y supervisión de las obras públicas, suministro de bienes y servicios o consultoría. |
| Colombia/ Contraloría General de la República  | Acto Legislativo 04 de 2019, Congreso de la República, 18 septiembre de 2019: Art. 1 (reforma art. 267): el control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real, a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos; se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público.  |
| El Salvador/ Corte de Cuentas de la República  | Ley de Corte de Cuentas de la República General de El Salvador: Art. 4: […] La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizado del superior jerárquico de este o de oficio cuando lo considere necesario. La actuación preventiva consistirá en la formulación de recomendaciones de auditoría tendientes a evitar el cometimiento de irregularidades. |

Fuente: CPRCR, 1949; LOCGRCR, 1994; LGCICR, 2002; LOTSCH, 2002; CRC, Acto Legislativo 04 de 2019, 2018; Ley de la Corte de Cuentas de la República General de El Salvado [LCCRGES],1995.

Elaborado por la autora (2020).

Las EFS de Costa Rica, Honduras, Colombia y El Salvador ejercen el control de tipo preventivo sobre la base de las atribuciones concedidas constitucionalmente y las establecidas en las leyes de los organismos de control, como puede apreciarse en la Tabla 7. Estas poseen una facultad interventora en ámbitos de tipo presupuestario a nivel de gobierno central y de las instituciones desconcentradas y descentralizadas, para efectuar seguimiento de manera continua en los diferentes ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos. Tienen facultades consultivas en ciertos casos vinculantes y generan advertencias sobre posibles efectos relacionados a hechos o decisiones cuando son de su conocimiento.

Mediante la realización de visitas, inspecciones o auditorías concurrentes a la obra pública, al suministro de bienes y prestación de servicios, detectan debilidades en los controles implementados, generan alertas para impedir la consumación de actos irregulares sin que esto implique coadministración, el control se efectúa en tiempo real y existe un retraso obvio pero mínimo entre la actividad y la respuesta correctiva. No es un control previo, ya que este es responsabilidad de quienes ejecutan e intervienen en los diferentes procesos.

En ese mismo contexto, como experiencia en la aplicación de controles de tipo preventivo, varias EFS, en tiempos de pandemia por la *COVID*-19, implementaron estrategias de control en tiempo real y situacional, que permitieron efectuar un monitoreo y alertar sobre posibles riesgos de incumplimientos e irregularidades y la toma de acciones correctivas en tiempos relativamente cortos, como se detalla en los siguientes párrafos.

La EFS del Perú, en el marco de la emergencia sanitaría, al 10 de octubre de 2020, emitió 10 579 informes de control simultáneo en sus diferentes modalidades, que se relacionan entre otros a los controles efectuados a la contratación y distribución de insumos médicos, kits de higiene, productos de primera necesidad, la entrega de subsidios a la población vulnerable (Contraloría General de la República del Perú [CGRP], (10 de octubre de 2020).

En cuanto a la EFS de Colombia, conforme al Decreto Ley 403 de 1 de marzo de 2020, aplicó el control concomitante y preventivo, e implementó mecanismos de seguimiento permanente para la vigilancia y control fiscal. Este tipo de control se efectúo en tiempo real, con acceso irrestricto a la información y el acompañamiento a la gestión fiscal en todas sus etapas, de manera presencial o mediante el uso de tecnologías de la información y de la comunicación. Su objetivo fue observar el accionar o toma de decisiones de los sujetos de control, sin que esto implique interferencia o injerencia (Contraloría General de la República de Colombia [CGRC], 24 de marzo de 2020).

Por su parte, el Tribunal de Cuentas del Brasil (TCB) aprobó el Plan Especial de Acompañamiento de las Acciones de Combate al *COVID*-2019, que prevé el acompañamiento a las medidas gubernamentales, para ejercer un control de tipo preventivo, con el fin de identificar, en la fase inicial de adquisición de bienes y servicios, la ocurrencia de riesgos, fallas o desvíos de los recursos públicos (Tribunal de Cuentas del Brasil, 31 de marzo de 2020).

Así también, la CGE del Ecuador, frente a la emergencia sanitaría, reforzó su labor de control y efectuó, entre marzo y agosto de 2020, 300 acciones de control en diferentes entidades públicas a nivel nacional. De estas se desprenden 37 informes con indicios de responsabilidad penal (IRP), debido a irregularidades detectadas por incumplimientos de la normativa implementada para las contrataciones en estado de emergencia y también a compras con sobreprecios y adjudicaciones direccionadas, relacionados a la adquisición de bolsas para cadáveres, insumos y dispositivos médicos, pruebas rápidas de *COVID*-19, servicios de desinfección y kit de alimentos que causó un perjuicio al Estado de USD 17 887 852. La CGE, tomó conocimiento con base en las denuncias ciudadanas y fue posible la intervención en tiempo real. En ciertos casos, impidió la consumación de hechos, que de haberse concretado, habrían causado un efecto al erario nacional; en otros fue posible la rendición de cuentas de los responsables del gasto, pues detectó a tiempo riesgos de incumplimientos e irregularidades y advirtió sobre posibles desviaciones. Lo señalado permite comprender de mejor manera a la ejecución del control continuo y aquellos de tipo preventivo en varias EFS, y revelan la importancia de su aplicación.

Como fuente primaria de este trabajo investigativo y con el objeto de confirmar la interpretación dada al control continuo y a los controles de tipo preventivo, así como a las ventajas en su aplicación, se realizan entrevistas a expertos de la CGE del Ecuador y de la CGR del Perú, según se detalla en la Tabla 8. Los expertos ratifican que el control continuo y el control simultáneo en el caso del Perú, contribuyen como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades, permiten la detección en tiempo real y situacional de riesgos de incumplimientos normativos procedimentales e irregularidades en la administración pública, que de concretarse afectan los intereses institucionales y del Estado. Este tipo de control genera alertas, a efectos de que se adopten medidas pertinentes en un tiempo relativamente corto.

**Tabla 8: Entrevista a expertos**

|  |  |
| --- | --- |
| **Experto de la CGE del Ecuador** | **Experto de la CGR del Perú** |
| **¿Cómo contribuye el control continuo ejercido por las UAI como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades?**La LOCGE, su reglamento, las NCI y demás normativa técnica y reglamentaria emitida por la CGE contemplan, como parte de las atribuciones y funciones del organismo técnico de control, ejercer el control continuo. Este es un control de tipo preventivo o de alerta temprana. Permite la detección en tiempo real y situacional de riesgos de incumplimientos normativos procedimentales e irregularidades en la administración pública, que, de concretarse afectarían a los intereses institucionales y del Estado. De ahí la importancia y necesidad de que la CGE implemente, como parte del modelo de gestión del control de los recursos públicos, el control continuo a través de las UAI, que dependen técnica y administrativamente de la CGE.**¿Qué técnicas de auditoría se utilizan con las diferentes modalidades de control continuo?**Las de recorrido que permiten conocer los procedimientos establecidos para las tareas, actividades, subprocesos y procesos, e identificar la existencia de controles internos, su vigencia y funcionamiento. Así también la confirmación con terceros, la entrevista, la encuesta, el cálculo y la inspección física en tiempo real o situacional sobre el avance de cualquier rubro o ítem de construcción de la obra pública.**¿Cuáles son los incumplimientos e irregularidades más comunes de las EPM que se previenen mediante el control continuo?**La evasión de controles internos implementados, la existencia de controles innecesarios, la falta de controles internos, políticas y lineamientos institucionales imprecisos, incongruentes, transacciones y decisiones simuladas, transacciones y decisiones inusuales, sistemas y registros incompletos, desactualizados y no utilizados.**¿Cuáles son las ventajas en la aplicación del control continuo, ejercido por las UAI en las EPM?**La prevención, la alerta temprana de incumplimientos normativos y procedimentales e irregularidades. También la posibilidad de comunicar sugerencias para la adopción por parte de los administradores de las EPM mediante un informe corto y ejecutivo con oportunidades de mejora frente a los controles vulnerados y riesgos detectados. | **¿Cómo contribuyen el control simultáneo u otros de corte preventivo como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades?**El control simultáneo incluye al control concurrente y se realiza al mismo tiempo que la ejecución de las actividades que desarrollan las entidades públicas. Este detecta e identifica riesgos, para alcanzarle a la administración de la entidad las alertas, a efectos de que se adopten medidas pertinentes en tiempo real.**¿Qué técnicas de auditoría se utilizan con las diferentes modalidades de control simultáneo?**Las técnicas de verificación ocular o de observación, técnicas de verificación oral a través de la indagación o la entrevista y las técnicas de verificación física o inspección.**¿Cuáles son los incumplimientos e irregularidades más comunes que se previenen mediante el control simultáneo?**Los incumplimientos relacionados a las actividades administrativas, operativas, de gestión y los aspectos de carácter técnico. **¿Cuáles son las ventajas en la aplicación del control simultáneo?**Contribuye al cumplimiento de metas, objetivos, ordenamiento administrativo, optimización de procesos, simplificación administrativa, generación de una cultura organizacional basada en valores éticos. Además, permite la emisión oportuna y fiable de información financiera y no financiera, la disminución de pérdidas y mermas, cumplimiento normativo y la gestión integral de riesgos. Es importante precisar que la administración de las entidades públicas, ante los riesgos identificados en los procesos, debe gestionarlos, impulsando las medidas de control interno que correspondan. |

Fuente: entrevista a expertos de la Contraloría General del Ecuador (anónimo, comunicación personal, 14 de septiembre de 2020) y de la Contraloría General de la República del Perú (anónimo, comunicación personal, 1 de octubre de 2020).

Elaborado por la autora (2020).

Mediante la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría como las de recorrido, confirmación con terceros, entrevista, encuesta e inspección física, es posible identificar, en tiempo real y situacional, controles vulnerados, controles implementados, su vigencia y funcionamiento, así como también políticas y lineamientos institucionales imprecisos, incongruentes, transacciones y decisiones simuladas e inusuales, sistemas y registros incompletos, desactualizados y no utilizados.

Como ventajas en la aplicación de este tipo de control se tiene la prevención, la alerta temprana, la posibilidad de comunicar sugerencias mediante un informe corto y ejecutivo con oportunidades de mejora frente a los controles vulnerados y riesgos detectados, y además contribuyen al cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

**Conclusiones**

El presente trabajo, permitió dar respuesta a la pregunta general de investigación, así como también alcanzar los objetivos planteados y concluir lo siguiente:

El control continuo y aquellos de tipo preventivo ejercidos por las UAI en las EPM, contribuyen como elemento de prevención de riesgos de incumplimientos e irregularidades; por lo que se requiere que la CGE implemente esta clase de controles a través de las UAI como parte del modelo de gestión del control de los recursos públicos, complementando su accionar como una instancia de prevención y aseguramiento que permita detectar a tiempo eventuales riesgos que afectan al erario nacional y no actuar cuando estos se han consumado como lo ha venido haciendo a través del control posterior. Práctica perfectamente compatible con las atribuciones y funciones de la Auditoría Interna que se la entiende como una actividad independiente, objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y fomentar mejoras en los procesos.

Este tipo de control aplica las técnicas y prácticas de auditoría gubernamental señaladas en el MGAG (2003).

Los incumplimientos e irregularidades más comunes en las EPM, que se pueden prevenir mediante el control continuo ejercido por las UAI, son los relacionados (a) la contratación pública, (b) al uso de los recursos económicos mediante los ingresos y gastos, (c) información integra y confiable, (d) administración de bienes, (e) cumplimiento de recomendaciones y (f) de impacto ambiental.

Como ventajas en la aplicación del control continuo en las EPM, se tiene: (a) identificación al momento del hecho de eventuales riesgos que afectan al cumplimiento de objetivos, a la administración, la probidad, la transparencia y a los recursos del Estado; (b) no constituye coadministración ni limita la realización del control posterior por parte de la CGE; (c) verificación del funcionamiento y vigencia de los controles internos de una actividad o proceso en curso; (d) disminuye la probabilidad de desviación de recursos y aumenta la posibilidad de rendición de cuentas por parte de los responsables del gasto; (e) reporte inmediato de carácter preventivo por medio de informes cortos y ejecutivos con oportunidades de mejora frente a controles vulnerados y riesgos detectados, para la toma inmediata de acciones correctivas; (f) persigue la eficiencia, calidad y transparencia como elementos principales de la Gobernanza y del fortalecimiento institucional.

# Referencias

Avolio, B. (2016). *Métodos cualitativos de investigación: Una aplicación al estudio de caso*. Ciudad de México: Cengage Learning.

Ballén, N. (2018). La lucha contra la corrupción a través del control fiscal. *1library.co*. Recuperado de https://1library.co/document/nq71knrq-lucha-corrupcion-traves-control-fiscal.html#reference-content.

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

Cruz, J. (2014). Auditoría continua como herramienta de control fiscal: bases conceptuales para su aplicación en Fundacite-Lara. *Revista científica teorías, enfoques y aplicaciones en las Ciencias Sociales* (7) 15. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6577524.

Estupiñán, R. (2007). *Control interno y fraudes con base en ciclos transaccionales. Análisis de informe COSO I y II*. Bogotá: Eco Ediciones.

Fonseca, O. (2011). *Sistema de control interno para organizaciones*. Lima: Instituto de Investigación en Accountability y control IICO.

Fonseca, R. (2004). Auditoría interna. Un enfoque moderno de planificación, ejecución y control. Ciudad de Guatemala: Artes Gráficas Acrópolis.

Gundermann-Kröll, H. (2013). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación*. Ciudad de México: El Colegio de México-FLACSO.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Fundamentos de metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Laski, P. (2006). El control interno como estrategia de aprendizaje organizacional: El modelo COSO y sus alcances en América Latina. *Gestión y estrategia*. Recuperado de https://bit.ly/3f6tBEt.

Leiva, D., & Soto, H. (2015). *Control interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades*. CIES consorcio de investigación económica y social. Recuperado de https://bit.ly/3blIulc.

Merriam, S. (2002). *Qualitative Research in Practice*. San Francisco: Jossey Bass.

Ponce, A. (2018). El estudio de caso múltiple. Una estrategia de investigación en el ámbito de la administración. *Revista publicando* *5,* (15)2: 21-34.

Rule, P., y Mitchell, J. (2015). A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*. https://doi.org/10.1177%2F1609406915611575.

Rivas, M. (2006). *La función controladora del Estado ecuatoriano*. Guayaquil: Edino.

Spinoza, D. (agosto-septiembre, 2017). *Fortalecimiento del ambiente de control. Una herramienta eficaz para una adecuada gestión de resultados*. XII Jornadas Nacionales del Sector Público “Nuestros aportes ante los desafíos del futuro”. Buenos Aires. Recuperado de https://archivo.consejo.org.ar/congresos/12publico.html.

Vera, F. (2018). Aplicación de una metodología proactiva de control concurrente en las entidades públicas. *La vida & la historia*, (5) pp. 36-43. Recuperado de http://revistas.unjbg.edu.pe/index.php/vyh/article/view/763.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Vasarhelyi, A., Alles, M., y Williams, K. (2010). *Continuous Assurance for the Now Economy*. Recuperado de http://raw.rutgers.edu/docs/Continuous%20Audit%20library/australia\_mav\_\_march%203.pdf.

**Documentos jurídicos de Ecuador**

Código Orgánico Integral Penal [COIP]. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Asamblea Constituyente. Registro Oficial, Suplemento 180.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Constituyente. Registro Oficial 449.

Contraloría General del Estado [CGE] (2002). *Normas ecuatorianas de auditoría gubernamental*. Acuerdo 019-CG-2002. Registro Oficial 6.

\_\_\_ (2018). *Instructivo para la Solicitud y Trámite de Informe Previo a la Suscripción de Contratos Complementarios*. Acuerdo 068-CG-2018. Registro Oficial Suplemento 180.

\_\_\_ (14 de agosto de 2020). *Boletín de la Contraloría General del Estado*. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2673&tipo=doc.

\_\_\_ (2020). *Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público [RBSP]*. Acuerdo 009-CG-2020. Primer Suplemento del Registro Oficial 388.

Ley Orgánica Eficiencia en Contratación [LOECP] (2017). *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 966.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [LOCGE] (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Congreso Nacional. Registro Oficial Suplemento 595.

Ley Orgánica Contratación Pública [LOSNCP] (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 395.

Ley Orgánica de Empresas Públicas [LOEP] (2009). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 48.

Manual General de Auditoría Gubernamental [MGAG] (2003). *Manual General de Auditoría Gubernamental*. Contraloría General del Estado. Acuerdo 012-CG-2003. Registro Oficial 107.

Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado [NCI] (2009). *Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado*. Contraloría General del Estado. Acuerdo 39. Registro Oficial Suplemento 87.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [RLOCGE] (2003). *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 119.

Reglamento Sustitutivo para la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica y Administrativa de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado [RUAI] (2018). *Reglamento Sustitutivo para la Organización, Funcionamiento y Dependencia Técnica y Administrativa de las Unidades de Auditoría Interna de las Entidades que Controla la Contraloría General del Estado*. Contraloría General del Estado. Acuerdo 059-CGE-2018. Registro Oficial 349.

**Documentos jurídicos internacionales**

Constitución Política de la República de Costa Rica [CPRCR]. (1949). Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de https://web.oas.org/mla/en/Countries\_Intro/csr\_intro\_fun\_es.pdf.

Congreso de la República de Colombia [CRC] (18 de septiembre de 2019). *Acto Legislativo 04 de 2019*. Congreso de la República. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co./eva/gestornormativo/norma\_pdf.php?i=100251.

Contraloría General de la República de Colombia [CGRC] (24 de marzo de 2020). *Boletines de prensa 2020*. Recuperado de https://bit.ly/3tBdnIX.

Contraloría General de la República del Perú [CGRP] (10 de octubre de 2020). *Monitor de control y transparencia COVID-19*. Recuperado de https://emergenciasanitaria.contraloria.gob.pe/.

Contraloría General de la República del Perú [CGRP] (3 de octubre de 2016). *Resolución N.° 432-2016-CG, Directiva 017-2016-CG/DPROCAL Control Simultáneo*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\_432\_2016\_CG\_Directiva.pdf.

Contraloría General de la República del Perú [CGRP] (3 de noviembre de 2017). *Resolución N.° 405-2017-CG, Directiva 005-2017-CG/DPROCAL/Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios*. Recuperado de http://doc.contraloria.gob.pe/libros/2/pdf/RC\_285\_2006\_CG.pdf.

Ley de la Corte de Cuentas de la República General de El Salvador [LCCRGES] (1995). Asamblea Legislativa Decreto 438. Diario Oficial N.° 176, tomo N.° 328. Recuperado de https://www.cortedecuentas.gob.sv/images/Ley%20de%20la%20CCR%202018%20Con%20reforma.pdf.

Ley General de Control Interno de Costa Rica [LGCICR] (2002). Asamblea Legislativa Leyes N.° 8292. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/cr\_res8.htm#tope.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica [LOCGRCR] (1994). La Gaceta 210. Recuperado de https://bit.ly/3y3fIiW.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas de Honduras [LOTSCH] (2002). Congreso Nacional. Decreto N.° 10-2002-E. Recuperado de https://www.se.gob.hn/media/files/leyes/LC\_7.pdf.

Norma Internacional ISO 19011 (2018). *Norma Internacional ISO 19011*. Secretaria General de ISO Ginebra. Recuperado de https://sites.google.com/a/cetys.net/sistemas-de-gestion-de-calidad-iso9000/auditorias-internas/proceso-de-auditoria-interna.

Presidencia de la República de Colombia [PRC] (16 de marzo de 2020). *Decreto Ley 403 de 2020*. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\_0403\_2020.html.

Tribunal de Cuentas del Brasil (31 de marzo de 2020). “En la búsqueda de contribuir eficazmente en la lucha contra la Covid-19 por parte de los órganos bajo su jurisdicción, el TCU supervisará las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal brasileño”. Recuperado de https://bit.ly/3o4dueM.

# Anexo

Tabla 9: Informes de EPM aprobados y publicados por CGE en 2018

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **N.°** | **Número de informe** | **Empresa pública** | **Enlace de la CGE** |
| 1 | DNA5-0044-2018 | Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56558&tipo=inf> |
| 2 | DNA5-0042-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56100&tipo=inf> |
| 3 | DNA5-0058-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57582&tipo=inf> |
| 4 | DNA5-0038-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56040&tipo=inf> |
| 5 | DNAI-AI-0670-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56602&tipo=inf> |
| 6 | DNAI-AI-0562-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55434&tipo=inf> |
| 7 | DNA5-0028-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54236&tipo=inf> |
| 8 | DNAI-AI-0571-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55554&tipo=inf> |
| 9 | DNAI-AI-0568-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55674&tipo=inf> |
| 10 | DNAI-AI-0604-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55728&tipo=inf> |
| 11 | DNAI-AI-0605-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55916&tipo=inf> |
| 12 | DNAI-AI-0644-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56352&tipo=inf> |
| 13 | DNA5-0045-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56538&tipo=inf> |
| 14 | DNA5-0051-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56728&tipo=inf> |
| 15 | DNAI-AI-0736-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57524&tipo=inf> |
| 16 | DNAI-AI-0746-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=58556&tipo=inf> |
| 17 | DNAI-AI-0650-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56618&tipo=inf> |
| 18 | DNAI-AI-0615-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55566&tipo=inf> |
| 19 | DNA5-0061-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=58152&tipo=inf> |
| 20 | DNAI-AI-0733-2018 | Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57712&tipo=inf> |
| 21 | DNA5-0056-2018 | Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57226&tipo=inf> |
| 22 | DNAI-AI-0446-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54054&tipo=inf> |
| 23 | DNAI-AI-0442-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54286&tipo=inf> |
| 24 | DNAI-AI-0436-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54058&tipo=inf> |
| 25 | DNAI-AI-0510-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55250&tipo=inf> |
| 26 | DNAI-AI-0507-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54542&tipo=inf> |
| 27 | DNAI-AI-0287-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52088&tipo=inf> |
| 28 | DNAI-AI-0340-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52826&tipo=inf> |
| 29 | DNAI-AI-0561-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55280&tipo=inf> |
| 30 | DNA5-0010-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51495&tipo=inf> |
| 31 | DNAI-AI-0476-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54376&tipo=inf> |
| 32 | DNAI-AI-0511-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54554&tipo=inf> |
| 33 | DNAI-AI-0642-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56442&tipo=inf> |
| 34 | DNA5-0052-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57072&tipo=inf> |
| 35 | DNAI-AI-0009-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51457&tipo=inf> |
| 36 | DNAI-AI-0363-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52836&tipo=inf> |
| 37 | DNAI-AI-0513-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54688&tipo=inf> |
| 38 | DNAI-AI-0578-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55608&tipo=inf> |
| 39 | DNAI-AI-0610-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55786&tipo=inf> |
| 40 | DNA5-0006-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51425&tipo=inf> |
| 41 | DNAI-AI-0438-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=53932&tipo=inf> |
| 42 | DNAI-AI-0337-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52714&tipo=inf> |
| 43 | DNAI-AI-0570-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55456&tipo=inf> |
| 44 | DNAI-AI-0293-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52258&tipo=inf> |
| 45 | DNAI-AI-0529-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54936&tipo=inf> |
| 46 | DNA5-0043-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56526&tipo=inf> |
| 47 | DNAI-AI-0739-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57776&tipo=inf> |
| 48 | DNA5-0002-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51297&tipo=inf> |
| 49 | DNAI-AI-0011-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51449&tipo=inf> |
| 50 | DNAI-AI-0288-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=52096&tipo=inf> |
| 51 | DNAI-AI-0449-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54060&tipo=inf> |
| 52 | DNAI-AI-0601-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55976&tipo=inf> |
| 53 | DNAI-AI-0010-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51417&tipo=inf> |
| 54 | DNA5-0007-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=51469&tipo=inf> |
| 55 | DNAI-AI-0506-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54732&tipo=inf> |
| 56 | DAI-AI-0177-2017 | Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=49389&tipo=inf> |
| 57 | DNAI-AI-0747-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=58740&tipo=inf> |
| 58 | DNAI-AI-0730-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57458&tipo=inf> |
| 59 | DNAI-AI-0602-2018 | Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55912&tipo=inf> |
| 60 | DNAI-AI-0536-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Aseo  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55240&tipo=inf> |
| 61 | DNAI-AI-0540-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54966&tipo=inf> |
| 62 | DNAI-AI-0606-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55706&tipo=inf> |
| 63 | DNAI-AI-0574-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55312&tipo=inf> |
| 64 | DNA5-0033-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55854&tipo=inf> |
| 65 | DAPyA-0002-2017 | Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=48115&tipo=inf> |
| 66 | DNAI-AI-0655-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=56430&tipo=inf> |
| 67 | DNAI-AI-0516-2018 | Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento  | <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=54748&tipo=inf> |

Fuente: 67 informes publicados en la página web de la CGE (https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados).

Elaborado por la autora (2020).