

## EVOLUCIÓN DE LA AUDITORIA INTERNA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN PARA EL ECUADOR

*(EVOLUTION OF THE INTERNAL AUDIT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: A VISION FOR ECUADOR)*

Faz Cevallos Wilson Eduardo y Tapia León Julio Cesar

### RESUMEN

#### INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

La presente investigación está enfocada en el origen y evolución de la auditoría interna en el marco de la administración pública: una visión para el Ecuador, su objetivo es conocer como los sistemas de auditoría fueron innovándose conforme crecen las economías para asegurar la exactitud y veracidad de la información. La auditoría interna se utiliza como una herramienta para mejorar los resultados de las organizaciones complementándose la toma de decisiones. En el sector público debido al excesivo volumen de los recursos se pueden dar diversos problemas que impiden una correcta administración; es así que en 1967, se crea la Contraloría General del Estado como un organismo encargado de evaluar los procedimientos y el cumplimiento de los objetivos de las distintas entidades públicas y privadas que utilicen recursos estatales. Para la investigación se utilizará una metodología bibliográfica documental; aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos; por otra parte el tipo de investigación es transversal debido a que la recolección de datos de un periodo de tiempo específico; siendo este periodo el comprendido entre los años 2011 – 2016; arrojándonos así resultados que son beneficiosos dentro del proceso investigativo.

**Palabras clave:** Recursos, públicos, evaluación, auditoría, interna.

#### ABSTRACT

The present investigation is focused in the origin and evolution of the internal audit in the frame of the public administration: a vision for the Ecuador, its objective is to know how the systems of audit were innovating as the economies grow to assure the accuracy and veracity of information. Internal audit is used as a tool to improve the

#### Faz Cevallos Wilson Eduardo

Magister. Docente de la carrera de Ingeniería en Finanzas y Auditoría del Departamento de Ciencias Económicas Administrativas y de comercio de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE. Ecuador. [wefaz@espe.edu.ec](mailto:wefaz@espe.edu.ec)

#### Tapia León Julio Cesar

Magister. Docente de la carrera de Ingeniería en Finanzas y Auditoría del Departamento de Ciencias Económicas Administrativas y de comercio de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE. Ecuador. [jctapia3@espe.edu.ec](mailto:jctapia3@espe.edu.ec)

results of organizations complementing decision making. In the public sector due to the excessive volume of resources can be given various problems that prevent proper administration; Thus, in 1967, the Comptroller General of the State was created as an agency in charge of evaluating the procedures and the fulfillment of the objectives of the different public and private entities that use state resources. For the research a documentary bibliographic methodology will be used; one that is based on obtaining and analyzing data from printed materials or other types of documents; On the other hand, the type of research is transversal because the data collection of a specific period of time; this period being included between the years 2011 - 2016; thus throwing us results that are beneficial within the investigative process

**Keywords:** Resources, public, evaluation, audit, internal

### **Introducción**

La auditoría interna surge de la necesidad de salvaguardar los recursos y tomar decisiones estratégicas que permitan desarrollar económicamente a una empresa, evitando pérdidas por errores o fraudes a lo largo de un ejercicio económico. En las épocas en que los reyes recaudaban tributos existían asesores que daban seguimiento al pago puntual de impuestos y su correcta administración, es así, como empieza a evolucionar las técnicas de auditoría hasta llegar a los procedimientos y técnicas utilizadas actualmente. Por lo tanto, la importancia de un departamento de auditoría interna en las empresas públicas del Ecuador radica en que es una herramienta clave que recomienda y mejora los procesos de control interno; el estudio se justifica al realizar un análisis de las glosas administrativas, civiles y penales encontradas en los años 2011 y 2017, los datos monetarios encontrados suman miles de dólares que fueron recuperados previa notificación al servidor público.

### **Fundamentos Teóricos**

#### **Origen y Evolución de la Contraloría General del Estado en el Ecuador**

En el portal de la Contraloría General del Estado, se encuentra una reseña histórica de esta noble institución al servicio de la sociedad. El 12 de diciembre de 1927, como consecuencia del asesoramiento prestado al país por la Misión Kemmerer, entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927. A través de este documento se creó, entre otras instituciones, la Contraloría General de la Nación, como departamento independiente del gobierno, con el objeto de realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la contabilidad del Estado.

Con el decreto "Ley 1065-A" se reformó la ley Orgánica de Hacienda de 1927. Estas enmiendas fueron codificadas en 1960 y establecieron que la Contraloría debe contar con un sistema moderno de control (Sistema Integrado de Administración Financiera y Control), con el fin de precautelar la administración, efectiva y eficiente, de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado.

La Constitución de 1967, en el Título X, se cambió la denominación de "Contraloría General de la Nación" por "Contraloría General del Estado". Esta modificación, más que nominal, respondió a la necesidad de alinear las funciones institucionales con la definición del Estado como organización jurídica y política. Además, se instauró como el organismo de fiscalización y contabilidad de la hacienda pública.

En 1977 se expidió la ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC), que se publicó en el Registro Oficial 337, de 16 de mayo de ese año. Este cuerpo legal sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda Codificada. La LOAFYC contenía las normas fundamentales que rigen la estructura y funcionamiento de la

Contraloría General del Estado e instauró el sistema de control gubernamental moderno de los recursos públicos.

Así, la Contraloría dejó de ser la oficina de contabilidad e intervención fiscal, para constituirse en un organismo superior de control de los recursos de las entidades del sector público, con la facultad de observar las operaciones financieras y administrativas de las entidades públicas o privadas que manejen recursos estatales, a través de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales.

### **Administración Pública**

Según Jaramillo, H. (2005) en su artículo la administración pública afirma que:

La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren.

La administración pública surge en la época incaria y colonial, en la cual, a fin de lograr administrar las riquezas económicas pero también las políticas, leyes, y asuntos morales. En el estado ecuatoriano la administración pública tiene muchas limitaciones que le impiden que los recursos sean utilizados de forma eficiente, es decir, sin que existan pérdidas o mala utilización de estos.

La administración pública tiene un sistema complejo por lo que es difícil decir con exactitud cuál es el problema central, cuáles son sus sub problemas y cuál debería ser la decisión que tomen los gobiernos para erradicarlos. Las exigencias de los ciudadanos cada vez son mayores y el volumen de los recursos es inmensamente grande, por tanto su administración es clave para el desarrollo del

país.

La auditoría interna es una herramienta clave para la toma de decisiones en el sector público, que a más de evaluar la utilización correcta de los recursos emite informes en el que se detallan recomendaciones que permitirán mejorar los procesos y resultados económicos en el sector público, ya que es una actividad independiente, objetiva, de aseguramiento y de consulta. La auditoría ayudara a los encargados de la administración a enfocarse en los sistemas y en el control interno, detectando falencias y procesos ineficientes con la finalidad de brindar la administración pública adecuada a cada necesidad.

Su ejecución asegurará la razonabilidad de los estados financieros y el cumplimiento de los objetivos que se propone cada organización, garantizando que las actividades realizadas con anterioridad fueron libres de fraudes y/o errores y que por lo tanto los recursos del pueblo ecuatoriano son utilizados con efectividad. Su existencia es clave para que los administradores puedan tomar las decisiones correctas, no sólo en el momento de que ocurra un fraude o una mala administración, sino también antes de que este ocurriera, ya que gracias a sus recomendaciones se podrá implementar el control interno que abarque a toda la organización.

### **Auditoría interna en el sector público**

Según Contraloría General del Estado (2017):

Dentro de sus funciones específicas la auditoría interna debe prestar asesoría y realizar la evaluación integral de la institución, por lo que su personal será de carácter multidisciplinario. Los auditores de esta unidad actuarán individual o colectivamente, con criterio independiente respecto a la operación o actividad auditada y no intervendrán en la autorización o aprobación de los procesos financieros, administrativos, operativos y ambientales, sin embargo se constituyen en asesores de la alta dirección. Las unidades de auditoría

interna mantendrán una constante comunicación y coordinación con la Contraloría General del Estado, con el fin de que sus actividades estén ceñidas a la normatividad vigente y procedimientos técnicos que imponen la práctica profesional, así como brindar asesoría y asistencia técnica cuando así se justifique para orientar y coordinar la preparación de su Plan Anual de Trabajo, el cual será presentado al Organismo Técnico Superior de Control en los plazos y fechas estipuladas en la normativa vigente. Los informes de las unidades de auditoría interna serán enviados a la Contraloría General del Estado, conjuntamente con la documentación probatoria de los hechos informados, para el trámite pertinente. (p. 8)

Con el fin de prestar asesoría y realizar la evaluación integral de la institución, el personal de auditoría interna de gestión deberá ser de carácter multidisciplinario. La auditoría interna se ejecutará de acuerdo con las normas nacionales e internacionales de auditoría aplicables al sector público. Por disposición expresa del Contralor General del Estado o de la máxima autoridad que ejerza la representación legal de la Institución, la respectiva unidad de auditoría interna ejecutará auditorías y exámenes especiales, de conformidad con lo establecido en esta Ley. Las entidades del sector público deberán prestar todas las facilidades operativas y logísticas para el adecuado desenvolvimiento de las Unidades de Auditoría Interna.

Dicho así la auditoría del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. La auditoría del Sector Público es esencial, ya que proporciona, a los organismos legislativos y de supervisión, a los

encargados de la gobernanza y objetivos concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.

La auditoría interna en el sector público contribuye a la creación de las condiciones adecuadas de desarrollo de las funciones que realiza una entidad pública, de forma eficaz, eficiente y con ética; además de apearse a las leyes públicas vigentes y normas aplicables (Ariza Acosta, Y. M. 2016). El rol del auditor es la función que este desempeña en concordancia a las prácticas de control interno dentro de la institución pública, el auditor evaluará con objetividad a la entidad frente a las prácticas de actividades de control llevadas a cabo para prevenir efectos adversos en su administración y evaluar también los riesgos que impiden el logro de los objetivos. La actividad más importante que debe llevar a cabo el auditor en el momento de la ejecución de su programa, es brindar evaluación y seguimiento, ya que constituyen estas dos causas las más importantes y distintivas de los demás procesos de auditoría aplicables en otros ámbitos.

Cabe destacar que la unidad de auditoría interna dentro de una institución pública debe encontrarse en concordancia con el lenguaje del organismo de control al que se remite, la relación interna y externa que mantiene esta unidad es importante, ya que el flujo de comunicación e información debe mostrar la razonabilidad de los saldos y facilitar la presentación de informes según sea el caso. En este orden de ideas Tovar Bernal, M. (2017) manifiesta:

El proceso de auditoría y control interno en las entidades públicas requiere que los profesionales responsables de desarrollar estos procesos tengan características de un liderazgo efectivo; tales como: destrezas comunicativas, capacidad de trabajo en equipo, amplia visión sistémica organizacional, creatividad, preparación académica,

ética laboral y personal.

### Metodología

La metodología utilizada es documental. Arias, (2006) Afirma que: “Una investigación documental es aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos.” (p. 49). En este sentido, la información utilizada provino de fuentes primarias a través de la aplicación de entrevistas, y de fuentes secundarias por medio de la revisión de datos contenidos en libros y todo aquel material bibliográfico que se encuentra relacionado con el objeto de este estudio. Según (Moreno, 2000), en su obra Métodos de Investigación y Exposición manifiesta:

La investigación bibliográfica es la que se realiza en libros que contengan información relativa al objeto de investigación. La principalidad en la que se puede encontrar los libros, porque tienen identificados los títulos u autores y hasta los temas principales de que tratan, es la biblioteca. (p. 51)

Según (Bernal, 2006) en su obra Metodología de la Investigación, menciona: “Investigación Bibliográfica o documental consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto del tema objeto de estudio”. (p. 110). Asimismo según Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio (2010) mencionan que:

Los diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como tomar una fotografía de algo que sucede. (p. 151)

Dicho en otras palabras el tipo de investigación transversal recolecta datos de un periodo de tiempo específico, en nuestra investigación se

utilizó los informes facilitados en el portal web autorizado de la Contraloría General del Estado; en donde anualmente proporcionan la información de sus periodos auditados.

### Análisis y Discusión de los Resultados

#### Monto de recursos examinados

Según el Instituto nacional de estadística y censos (2016) en su Examen especial a los procesos de contratación bajo la modalidad de ínfima cuantía, para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, su registro y control, en la Administración Central en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015 afirma que:

El monto de recursos examinados ascendieron a 562 208,64 USD, los mismos que provienen de las asignaciones del Presupuesto General del Estado y fueron utilizados en la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios bajo la modalidad de ínfima cuantía en la Administración Central del INEC. (p.15)

La contraloría general del estado al ser el organismo de control y evaluación del funcionamiento de las empresas públicas y privadas que utilicen recursos estatales emite informes de auditoría anuales; en donde dentro de los periodos examinados refleja los siguientes resultados:

**Tabla 1.**

AÑOS	INFORMES DE AUDITORIA INTERNA APROBADOS	MONTO EXAMINADO	TIPOS DE RESPONSABILIDADES		
			ADMINISTRATIVAS	CIVILES	PENALES
2011	530	\$ 8.529.562.021,40	\$ 694.539,21	\$ 5.234.334,84	\$ 3.828.508,71
2012	590	\$ 10.789.625.954,50	\$ 3.291.748,13	\$ 15.857.270,56	\$ 14.192.565,71
2013	651	\$ 11.925.358.827,38	\$ 5.888.957,04	\$ 26.480.206,28	\$ 24.556.622,70
2014	1244	\$ 5.198.534.603,76	\$ 3.847.233,16	\$ 15.293.018,35	\$ 4.984.326,51
2015	1421	\$ 149.057.608,13	\$ 15.890.529,00	\$ 122.233.878,22	\$ 1.477.474,61
2016	1945	\$ 1.451.289.661,13	\$ 16.325.935,76	\$ 199.394.464,74	\$ 3.230.900,56
TOTAL	6381	\$ 38.043.428.676,30	\$ 45.938.942,30	\$ 384.493.172,99	\$ 52.270.398,80

**Fuente:** <http://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>

**Figura 1.**



**Fuente:** <http://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>

La contraloría general del estado es el organismo encargado de controlar que las funciones que se realizan dentro de las organizaciones del sector público; teniendo así como resultado dentro de los años 2011 al 2016, se presentan 5791 informes de auditoría interna con un total de montos examinados de \$ 27253802721,80 ocasionando tipos de responsabilidades administrativas, civiles y penales que se detallan a continuación.

**Figura 2.**



**Fuente:** <http://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>

Las glosas por responsabilidad administrativa en el Ecuador dentro de los periodos examinados presentan un monto total de \$45.938.942,30; siendo el año con mayor glosas el 2016, con un monto de \$ 6.325.935,76 y por otro lado, el año

con menor cantidad de glosas es el 2011 con \$694.539,21.

**Figura 3.**



**Fuente:** <http://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>

El número de glosas por responsabilidad civil en el Ecuador, entre los años 2011 y 2016 ascienden a un monto total de \$ 384.493.172,99, siendo el año 2016 el que mayor glosas se han registrado con un monto de \$ 199.394.464,74 y por otro lado, el año con menor cantidad de glosas es el 2011 con \$ 5.234.334,84

**Figura 4.**



**Fuente:** <http://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion>

El número de glosas por responsabilidad penal en el Ecuador, entre los años 2011 y 2016 ascienden a un monto total de \$ 52.270.398,80, siendo el año 2013 el que mayor glosas se han registrado con un monto de \$ 24.556.622,70 y por otro lado, el año

con menor cantidad de glosas es el 2015 con \$1.477.474,61

### Conclusiones

La Contraloría General del Estado es el organismo responsable de dirigir el sistema de control administrativo de las entidades del sector público y de las organizaciones privadas que dispongan de recursos públicos, teniendo la facultad para determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control; y, debe expedir la normativa necesaria, para el cumplimiento de sus funciones.

La Contraloría General del Estado, al mantener dentro de sus lineamientos el establecimiento de una unidad de auditoría interna en las entidades públicas, busca vigilar los procesos financieros y operativos a fin de mitigar posibles errores y acciones fraudulentas que atenten contra el Estado en beneficio particular; por otro lado este escenario no se ha cumplido a cabalidad ya que los estudios realizados muestran informes de auditoría interna con sanciones de responsabilidad tanto administrativa, civil y penal, como consecuencia del mal uso de los recursos públicos, denotando que la responsabilidad civil es la de mayor concurrencia seguida de la penal y finalmente de la administrativa, dejando en claro una visión negativa hacia el ámbito de control y funcionario de las entidades públicas en el Ecuador.

Los resultados reflejados muestran que la gestión de la Contraloría General del Estado en cuanto a la supervisión, vigilancia y control de los recursos estatales ha sido eficiente debido a la entrega anual de los informes de sus auditorías y en la detección de las responsabilidades administrativas, penales y civiles en el sector público; mostrándose así que en los años 2015 y 2016 se observa la mayor cantidad de responsabilidades tanto administrativas como

civiles, pero no obstante en lo referente a la administración penal en los años antes mencionados se observa una disminución en relación a los demás periodos.

### REFERENCIAS

- Ariza Acosta, Y. M. (2016). Incidencia de la NIA 200 en el rol del auditor en una empresa del sector público colombiano (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7797/1/ArizaAcostaYennyMilena2015.pdf>
- Contraloría General del Estado. (2017). Contraloría General del Estado. Obtenido de Contraloría General del Estado: <http://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/MGAG-Cap-I.pdf>
- Contraloría General del Estado. (2017). Contraloría General del Estado. Obtenido de Contraloría General del Estado: <http://www.contraloria.gob.ec/documentos/normatividad/neag-fin.pdf>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la Investigación. México: MC Graw Hill.
- Instituto nacional de estadística y censos (2016). Examen especial a los procesos de contratación bajo la modalidad de ínfima cuantía, para la ejecución de obras
- INTOSAI, C. d. (s.f.). ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. Obtenido de <http://es.issai.org/media/79467/issai-100-s-new.pdf>
- Jaramillo, H. (2005). La administración pública. Derecho Ecuador. Recuperado de: <https://www.derechoecuador.com/la-administracion-publica#xj5H31jpfMTlzwM1.99>
- Laverde, C., & Celina, C. (2016). La auditoría como proceso de mejora continua (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7926/1/Chimb%c3%ad%20Laverde%20Clara%20Celina%202015.pdf>
- Ley orgánica de la Contraloría General del Estado. (Mayo de 2015). Contraloría General del Estado. Obtenido de Contraloría General del Estado: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-LA-CONTRALORIA-GENERAL-DEL-ESTADO.pdf>
- Tovar Bernal, M. M. (2017). Liderazgo en auditoría y control interno en una entidad del sector público en Colombia (Bachelor's thesis, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/15500/1/TOVARBERNALMONICAMARIA2016.pdf>

Villacres, F. (s.f.). La designacion del nuevo contralor le tomara entre 7 y 9 meses al CPCCS. El telegrafo.