

APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO: CASOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR

APPLICABILITY OF INTERNAL CONTROL STANDARDS: CASES MUNICIPALITIES OF ECUADOR

Luis Ignacio Delgado Álvarez*, Mónica del Pilar Quinónez Cercado**, Aldrin Jefferson Calle García***

RESUMEN

Las Normas de Control Interno (N.C.I) aluden directrices y lineamientos para asegurar una gestión eficiente y transparente en las instituciones estatales. Estas normas incluyen seis grupos que abarcan: normas generales, ambiente del control, también la evaluación de riesgo, las actividades del control, abarca la información y comunicación, así como también el seguimiento a las recomendaciones. Este estudio analizó la aplicabilidad de estas normas a cinco informes finales auditados por la Contraloría General del Estado (CGE) en diferentes municipios del Ecuador que son: Quito, Quinindé, Portoviejo, Manta y Esmeraldas los cuales serán temas de estudio en cuanto a sus procesos de fase preparatoria, fase precontractual, fase contractual y liquidación de contratos, obras, servicios y bienes. Mediante este análisis se pudo identificar diversas circunstancias legales incumplidas, de modo que varios grupos que estructuran las NCI fueron inobservadas e incumplidas reiteradamente en dichos informes. Entre sus significativas omisiones se encuentran las del grupo 400 de las NCI, tratándose de las actividades de control, seguido de estas se incumplen el grupo 600 en cuanto a el seguimiento y finalmente las normas generales, consideradas como el grupo 100 de las NCI. La metodología empleada en esta investigación es una integración de los enfoques deductivo e inductivo y analítico-sintético, lo cual permitió obtener una comprensión precisa de la aplicación de las normas, con el fin de detectar los incumplimientos para poder exponer sus resultados y conclusiones.

Palabras clave: Contraloría General del Estado, auditoría especial, etapa preparatoria, proceso precontractual, proceso contractual, Normas de Control Interno.

* Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5318-442X>. luisi.delgado@uleam.edu.ec

** Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6747-5874>. monica.quinonez1978@gmail.com

*** Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0178-4428>. jefferson_calle1@hotmail.com



ABSTRACT

The Internal Control Standards (N.C.I) allude to guidelines and guidelines to ensure efficient and transparent management in state institutions. These standards include six groups that cover: general standards, control environment, also risk assessment, control activities, information and communication, as well as follow-up to recommendations. This study analyzed the applicability of these standards to five final reports audited by the State Comptroller General (CGE) in different municipalities of Ecuador that are: Quito, Quinindé, Portoviejo, Manta and Esmeraldas, which will be subjects of study regarding their processes. preparatory phase, pre-contractual phase, contractual phase and liquidation of contracts, works, services and goods. Through this analysis, it was possible to identify various unfulfilled legal circumstances, so that various groups that structure the NCI were unobserved and repeatedly unfulfilled in said reports. Among its significant omissions are those of group 400 of the NCI, in the case of control activities, followed by these, the group 600 is breached in terms of monitoring and finally the general rules, considered as group 100 of the NCI. The methodology used in this research is an integration of the deductive and inductive and analytical-synthetic approaches, which allowed obtaining a precise understanding of the application of the rules, in order to detect non-compliance in order to present their results and conclusions.

Keywords: State Comptroller General, special audit, preparatory stage, pre-contractual process, contractual process, Internal Control Standards.

RESUMO

As Normas de Controle Interno (N.C.I) referem-se a diretrizes e orientações para assegurar uma gestão eficiente e transparente nas instituições estatais. Essas normas incluem seis grupos que abrangem: normas gerais, ambiente de controle, também avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, bem como acompanhamento de recomendações. Este estudo analisou a aplicabilidade dessas normas a cinco relatórios finais auditados pela Controladoria Geral do Estado (CGE) em diferentes municípios do Equador que são: Quito, Quinindé, Portoviejo, Manta e Esmeraldas, que serão objeto de estudo em seus processos. fase, fase pré-contratual, fase contratual e liquidação de contratos, obras, serviços e bens. Através desta análise, foi possível identificar várias circunstâncias legais não cumpridas, pelo que vários grupos que estruturam o NCI foram despercebidos e reiteradamente incumpridos nos referidos relatórios. Entre suas omissões significativas estão as do grupo 400 do NCI, no caso das atividades de controle, seguidas por estas, o grupo 600 é descumprido em termos de monitoramento e por último as regras gerais, consideradas como grupo 100 do NCI. A metodologia utilizada nesta investigação é uma integração das abordagens dedutiva e indutiva e analítico-sintética, que permitiu obter uma compreensão precisa da aplicação das regras, de forma a detetar o incumprimento para apresentar os seus resultados e conclusões.

Palavras-chave: Controladoria Geral do Estado, auditoria especial, fase preparatória, processo pré-contratual, processo contratual, Normas de Controle Interno.

INTRODUCCIÓN

En los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADs), los procesos de supervisión interna propician el logro de los objetivos y la elección de acciones por parte de la administración de un municipio, cabe mencionar que no solo es considerada como una tarea exclusiva de los directivos, sino que involucra a todas las jerarquías y colaboradores de la institución.

Según Alvarado (2004), menciona que las NCI brinda a los responsables administrativos o el cuerpo gerencial una confianza adecuada en la información financiera, así como en el desempeño de funciones por parte de las diferentes áreas. Además, fomenta un ambiente laboral favorable y, como resultado, mejora el desempeño de sus funcionarios y la entidad en general.

De la misma manera, Carvajal (2005), manifiesta que las NCI son un instrumento fundamental para solucionar desaciertos, implementar métodos relevantes y seguir procedimientos que generen cambios positivos, con el fin de alcanzar con las metas definidas por la organización.

En las entidades estatales, el respaldo del control interno se fundamenta principalmente en el cumplimiento adecuado de las reglas técnicas establecidas por la Contraloría General del Estado (CGE), dirigiéndose a conseguir el cumplimiento de las metas establecidas y supervisar la responsabilidad dentro de las organizaciones a través de la supervisión y el asesoramiento a sus miembros.

El monto de recursos examanidos es otra de las características relacionadas con las NCI, en el sentido de que dichas normas establecen lineamientos y criterios para la gestión y supervisión de los recursos dentro de los municipios, en lo que concierne a los contratos, obras, servicios y bienes de los cinco exámenes especiales estudiados, la cual da en su totalidad un monto de 1 300 060 826 07 USD, siendo una cifra

muy significativa en los períodos comprendidos desde el año 2014 hasta el 2022.

En efecto, esta investigación se centró en analizar varios informes auditados por la CGE, sobre los mecanismos de supervisión interna en los GADs de Quito, Quininde, Portoviejo, Manta y Esmeraldas enfocados al grupo y subgrupos de las actividades control, seguimiento y normas generales en cuanto a la fase preparatoria, precontratación, contratación y pago relacionados con contratos, obras, servicios y bienes. De este modo aquellos informes incumplen varias normas respecto a los grupos y subgrupos mencionados, por ende finalmente se dará las conclusiones y sugerencias pertinentes para optimizar el rendimiento y garantizar el acatamiento de estas normas.

La función del control interno en la gestión municipal

El papel del control interno en la gestión municipal resulta fundamental, dado que se puede verificar el cumplimiento en relación al logro de los objetivos, ya sean de índole económica, social, entre otros, y el uso de los recursos estatales. Por otro lado, Chacón (2018), señala que:

Dentro del ámbito del control interno se encuentran con directrices y procedimientos para ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos; también es un instrumento clave para gestionar, asegurar y garantizar que se cumplan los objetivos; asimismo, ejerce una función preventiva contra el fraude y desviaciones, salvaguardando los recursos de la organización. (pág. 55)

Debido a esta razón, el propósito de las NCI, tal como lo menciona Estupiñán (2015), implican los próximos enfoques:

- Cuidado, protección y seguridad de los recursos institucionales.
- Demostrar la fiabilidad y vigencia de la información económica y de gestión.

- Promover el desempeño de las políticas administrativas.
- Lograr metas y objetivos. (pág. 19)

Referente a lo expuesto, se hace énfasis una vez más que el método del control interno en los municipios es fundamental, independientemente de su administración local. Disponer de un mecanismo de control interno proporciona a una visión clara y objetivos definidos que aseguran la administración eficiente de los datos contables. Además, contribuye a reducir la probabilidad de equivocaciones y actos fraudulentos al cumplir con leyes y regulaciones, lo cual facilita la toma de decisiones apropiadas.

Cabe destacar que de acuerdo a la perspectiva de Rojas et al. (2012), define que es claro que los

controles no solo ayudan a detectar desviaciones de un cronograma planificado y eliminarlas a tiempo, sino que también resaltan los aspectos positivos y permiten la mejora continua del desempeño operativo.

Análisis de los grupos de las NCI

Las NCI consisten en una serie de reglas, acciones, procesos y pautas destinados a detectar posibles peligros para la institución pública. Es crucial que se preste mayor atención a la implementación de estos sistemas y procedimientos dentro de la organización, ya que, los procedimientos existentes no son lo bastante efectivos para evitar errores. Por lo tanto, la organización de las NCI se basa en seis grupos que se implementan según los requerimientos administrativos y contables de la entidad pública.

Tabla 1. Estructura de las NCI expuestas por la CGE.

NCI Aplicables al Sector Público	
100 Normas Generales	Esta sección de la NCI define estas normas, sus objetivos, las personas responsables y la rendición de cuentas conforme a la normativa legal de cada organización pública.
200 Ambiente del control	Se refiere al entorno en el que funciona la institución, o al conjunto de comportamientos que definen las acciones de la entidad. Esta categoría comprende los ideales éticos, la integridad y la gestión estratégica, las estrategias y enfoques de recursos humanos, así como la organización de la entidad, las funciones, las competencias del personal, la coordinación operativa y las unidades de auditoría interna.
300 Evaluación del Riesgo	Este grupo es responsable de identificar, determinar y evaluar las amenazas de una entidad. La alta dirección, los gerentes y otras personas se encargarán de diseñar estrategias, procedimientos y planes de mitigación de riesgos.
400 Actividades de Control	Se engloban todos los procedimientos esenciales de control necesarios para administrar los riesgos inherentes al logro de los objetivos de la entidad. La gestión financiera, la liquidez, la deuda pública, la contabilidad pública, la administración de activos, el capital humano, la organización de proyectos, el sistema medioambiental y las tecnologías son ejemplos de operaciones de control general.

500 Información y Comunicación	Posibilitan el registro, procesamiento e interacción de las operaciones relacionadas con aspectos financieros, administrativos y técnicos de la entidad. Además, permiten evaluar la gestión por los resultados alcanzados y tomar decisiones acertadas para controlar las operaciones y producir información confiable.
Seguimiento	Se trata de un procedimiento rutinario de supervisión y evaluación llevado a cabo por la máxima autoridad para garantizar el funcionamiento adecuado de las NCI.

Nota. Definiciones de cada uno de los grupos de las NCI, información tomada de las NCI (2009).

Procesos de compras en el Estado ecuatoriano

En el Ecuador, existe un organismo denominado Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) (2017), en la Resolución 0000072 afirma en su artículo 2, numerales 28, 29, 30 que las fases o procesos de contratación pública son las siguientes:

Fase Preparatoria

Según lo dispuesto contiene la elaboración y revisión de planes anuales de contratos, la preparación y revisión de los planes contractuales anuales, la preparación de análisis de mercado, descripciones técnicas y órdenes de trabajo, la compilación de presupuestos de referencia y la emisión de declaraciones presupuestarias, la preparación de estudios, la preparación y aprobación de especificaciones, la formación de comités técnicos y la emisión de permisos. Cabe señalar que el portal institucional enumera todas las actividades previas al programa.

Fase Precontractual

El proceso comienza con la difusión pública en la web del SERCOP; se desarrollan etapas de consultas, respuestas y aclaraciones; fases de cambios en los términos o especificaciones del contrato; procedimiento de cancelación, fase de aceptación, apertura, detección de errores, evaluación y calificación de ofertas; luego se condiscernan los informes de comités técnicos o delegados; la resolución y publicación del dictamen o resolución del proceso de reconocimiento de invalidación; y cualquier otro

procedimiento pertinente.

Fase contractual

Esta etapa incluye todas las acciones que permiten el cumplimiento del contrato firmado, así como el registro en el Portal Institucional SERCOP, esto implica supervisar la implementación del contrato, que abarca el registro de entregas parciales (si corresponde), entrega de formularios y pagos y liquidaciones de cualquier tipo de contrato, y ejecución de formalidades, en su caso, de acuerdo con los objetivos del contrato, y registro de escrituras intermedias y finales.

Montos de Recursos Examinados

Se refieren a la cantidad de recursos financieros o económicos que son objeto de análisis, revisión auditada por parte de la CGE a una entidad pública, en esta temática a los cinco municipios. Los recursos examinados son importantes para evaluar la integridad, precisión y cumplimiento de las prácticas financieras del municipio. También pueden ser utilizados para identificar posibles irregularidades, fraudes o malversaciones de fondos.

Es común que en los informes finales de la CGE se mencione el monto total de los recursos examinados para proporcionar una visión clara de la escala y alcance de la revisión realizada. De modo que se analizó los bienes financieros utilizados en el procedimiento de las compras estatales, incluyendo contratos, obras de construcción, bienes y prestaciones de los cinco municipios por la fecha comprendida del 2014 hasta el 2022, como se detalla a continuación:

Tabla 2. Detalle de los recursos examinados por cada municipio en sus diversos períodos.

Municipios	Monto de Recursos Examinados	Período	
		Desde:	Hasta:
Quito	\$3.394.247,90	1/1/2017	31/12/2021
Quinindé	\$19.789.173,75	1/7/2014	31/12/2019
Portoviejo	\$8.308.917,45	1/4/2017	30/6/2022
Manta	\$12.694.573,33	1/1/2015	31/7/2018
Esmeraldas	\$63.316.302,39	1/1/2018	31/8/2021
Total:	\$107.503.214,82		

Nota. Determinación integrada de los recursos examinados a los municipios que fueron objetivo de este estudio. Información tomada de los informes finales de la página web de la CGE.

METODOLOGÍA

Diseño de investigación

Para el avance de este presente estudio se utilizó información adquirida del sitio oficial de la CGE, en el cual se obtuvieron los exámenes finales auditados a los cinco municipios, por cuanto para su elaboración se basó en los elementos conocidos por las NCI y se reconoció su importancia., logrando exponer un análisis de los métodos deductivos e inductivos que facilitó el debate sobre los hallazgos y las deducciones.

Además, se utilizó el método analítico-sintético, el cual consistió en analizar varios aspectos documentales con base en la bibliografía presentada, para luego sintetizar y plasmar esa información en esta investigación.

Muestra

La prueba seleccionada corresponde a las auditorías especiales realizadas a los cinco GADs, los cuales son: Quito, Quinindé, Portoviejo, Manta y Esmeraldas, estas temáticas determinan las fechas en que fueron auditadas, como se especifican en esta investigación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Con el fin de proporcionar un enfoque más claro sobre los resultados y la discusión de la información, a continuación, se presenta una matriz que incluye información pertinente y concreta de los cinco municipios auditados, así como el código de la auditoría especial y la fecha ejecutada.

Tabla 3. Compendio de los exámenes especiales analizados

Municipio	Código del Informe	Período de la Auditoría	
		Desde:	Hasta:
Cantón Quito	DNA5-GAD-0064-2022	1/1/2017	31/12/2021
Cantón Quinindé	DPE-0003-2021	1/7/2014	31/12/2019
Cantón Portoviejo	DPM-0012-2023	1/4/2017	30/6/2022
Cantón Manta	DPM-0021-2019	1/1/2015	31/7/2018
Cantón Esmeraldas	DNA5-GAD-0040-2022	1/1/2018	31/8/2021

Nota. Se llevó a cabo un reconocimiento integrado de los exámenes especiales realizados a los cinco municipios que fueron sujeto de investigación. Los datos se extrajeron de la plataforma online de la CGE.

Es significativo destacar que estos exámenes especiales aplicados a los cinco municipios mencionados, se centran en el proceso de preparación, precontratación, contratación y liquidación de contratos, obras de construcción, servicios y bienes, sin embargo, la CGE audita otras temáticas y áreas de los GADs, de modo que solo lo que concierne al objeto de esta

investigación es lo que se examinó para esta investigación.

Posterior al análisis de los exámenes especiales de la CGE, se elabora una tabla donde se expone las normativas incumplidas e inobservadas de los GADs estudiados.

Tabla 4. Grupos de la NCI (2009) incumplidas por los GADs.

Municipio	Normas incumplidas
Quito	401-03
	500-01
	100-01
	100-03
	401-03
	402-02
	402-03
	403-08
	403-10
	403-12
405-04	

	405-07
Quinindé	406-03
	408-17
	408-17
	408-17
	408-18
	408-19
	408-19
	408-19
	408-19
	408-22
	408-26
	408-29
	600-02
<hr/>	
	401-03
	408-08
	408-09
	408-15
	408-17
	408-17
	408-17
	408-17
Portoviejo	408-17
	408-19
	408-19
	408-19
	408-19
	408-19
	408-19
	408-27
	600-01
	600-02

	100-01
	100-02
	100-03
	401-03
	402-03
Manta	403-08
	403-08
	405-04
	405-05
	408-03
	408-08
	408-17
	408-17
	408-17
	408-18
	408-19
	408-19
	408-19
	408-29
	600-01
	600-02
	100-03
	401-03
Esmeraldas	402-03
	403-08
	408-11

Nota. Se realiza una evaluación comparativa de los hallazgos identificados en los informes finales que revelan el incumplimiento de las NCI (2009).

Normalmente, en estos exámenes especiales auditados por parte CGE están relacionados con los procesos de contratación pública, los cuales contienen los resultados y conclusiones de las auditorías, donde se evalúa el acatamiento de las NCI y los procesos establecidos para la contratación pública. En ellos se identifican posibles irregularidades principalmente en las normas de actividades del control, seguido de esto las normas generales y regularmente las de seguimiento, es por ello que se formulan recomendaciones y medidas correctivas para la mejora de la transparencia, eficiencia y legalidad de dichos procesos. Estos informes tienen como objetivo brindar una visión objetiva y confiable sobre la administración de la contratación pública y contribuir a la responsabilidad de dar cuenta y el proceso constante de mejora en este ámbito.

En relación, a las conclusiones y sugerencias más notables que la Contraloría expone son: al alcalde, director de obras públicas, subdirector cantonal de infraestructura pública y por último al fiscalizador, puesto que deberán establecer el cumplimiento de las normativas.

CONCLUSIONES

A partir de este análisis, se pueden derivar las siguientes conclusiones:

En los cinco municipios se evidenciaron el incumplimiento de tres grupos de las NCI de manera sistemática y predominante, estas normas son: las actividades del control y sus normas generales, y usualmente las normas de seguimiento de sus respectivos subgrupos, lo cual implica la omisión de las medidas establecidas para garantizar la efectividad de la aplicabilidad de las NCI en los municipios. Esto puede resultar en un aumento de riesgos, falta de transparencia, pérdida de recursos, falta de dar cuenta de las acciones, ineficiencia en tomar decisiones bien fundamentadas, entre otros.

Indudablemente, en los cinco informes las recomendaciones son dirigidas mayormente al jefe de obras públicas y jefe de contrataciones públicas, a pesar de ello también existen otros servidores de absoluta relevancia como el subdirector cantonal de infraestructura que deberá supervisar y coordinar los proyectos, elaborar y gestionar los procedimientos de contratación y asegurar el cumplimiento de plazos y presupuestos.

Las NCI aplicadas a las etapas de la contratación pública, finalmente garantizan la legalidad, la nitidez y la eficacia en la adquisición y ejecución de dichos contratos y servicios. Estas normas son fundamentales para prevenir fraudes, garantizar la adecuada utilización de los recursos y proteger los intereses de la entidad y de la sociedad en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, P. (2004). El Control Interno de una Empresa Comercial. Obtenido de Tesis para optar el Grado Académico de Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría, Facultad de Ciencias Económicas. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.

Carvajal, A. (2005). Herramienta Integrada de Control Interno y Administración de Riesgos Méndez, H., Zamora L. (1999). Auditoría. México: Mc Graw Hill.

Chacón, R. (2018). Implicancia de la auditoría integral y su sostenibilidad procedimental teórica practica en las empresas de servicios de saneamiento para obtener eficacia eficiencia efectividad en la dirección estratégica corporativa. . Obtenido de (Tesis de posgrado, Universidad Nacional Federico Villareal), Lima, Perú. : <http://repositorio.unfv.edu.pe/bitstream/handle/UNFV/2421/CHAC%C3%93N%20VEGA%20%20ROGERIO%20MANUEL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Contraloría General del Estado. (2019). Examen Especial a los procesos de contratación; en las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, fiscalización, liquidación y pago de obras, bajo procedimientos de régimen común y de emergencia; al proceso signado con código CP-DIP-GADMA. Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DPM-0021-2019>

Contraloría General del Estado. (2020). Examen especial a los procesos preparatorios, precontractuales, contractuales, de ejecución, pagos y recepción de obras y consultorías; a los procesos de planificación, reclutamiento, selección y clasificación de puestos bajo las modalidades de contrataci. Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DPE-0003-2021>

Contraloría General del Estado. (2022). Examen Especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual de los procesos de contratación para la suscripción de los contratos PROSANEAMIENTOBDE-193-LPI-06-2019-GADME, PROSANEAMIENTOBDE-201-SCC-CF-03-2020-GADME; y, 13-2017-UGPE-CF; y, a la eje. Obtenido de <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DNA5-GAD-0040-2022>.

Contraloría General del Estado. (2022). Examen especial a los estudios y diseños, y a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, fiscalización, liquidación y pago de los procesos de contratación: LICO-MPORTO-2017-003, COTO-MPORTO-2017-007, COTO-MPORTO-2018-006, COTO-MPORTO-. Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DPM-0012-2023>

Contraloría General del Estado. (2022). Examen Especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de contratos de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultorías; así como, su uso y destino, en la Agencia Metropolitana de Control, por el período

comprend. Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DNA5-GAD-0064>

Estupiñan, R. (2015). Control Interno y Fraudes Análisis de informe COSO I,II y III. Obtenido de Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones. doi:ISBN 978-958-771-162-2.

Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado. (2009). Obtenido de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf

Rojas, M., Gutiérrez, R., & Correa. (2012). David. Obtenido de (Primera edición ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones de la U, 2012. doi:ISBN 978-958-8675-88-6.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2017). Fase Preparatoria, Precontractual, Contractual. Obtenido de Servicio Nacional de Contratación Pública.: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/glosario/>