

Control previo y fortalecimiento institucional en el Ecuador: análisis jurídico, diagnóstico operativo y propuesta comparada de rediseño

Prior Control and Institutional Strengthening in Ecuador: Legal Analysis, Operational Diagnosis, and Comparative Redesign Proposal

Emilia Doménica Pérez Sánchez*
<https://orcid.org/0009-0007-6432-1312>

Fecha de recepción 13 de diciembre de 2025
Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2026

Resumen

El presente artículo analiza el estado del control previo en el sistema ecuatoriano de control público mediante un enfoque jurídico, institucional y comparado. El objetivo es identificar las limitaciones normativas y operativas que afectan su eficacia como mecanismo de prevención. Metodológicamente, se desarrolla una investigación cualitativa de tipo dogmático, analítico y comparado, basada en la revisión de normativa, doctrina e informes institucionales, así como en el estudio de los modelos de Singapur, Noruega y Nueva Zelanda. Los resultados evidencian un desarrollo normativo insuficiente, ausencia de regulación técnica específica y una aplicación discrecional del control previo, lo que ha derivado en su debilitamiento institucional. Asimismo, se identifican falencias en capacidades técnicas, articulación interinstitucional y uso de herramientas tecnológicas. Se concluye que el control previo posee un alto potencial como instrumento de integridad pública, siempre que se fortalezca mediante un marco normativo vinculante, profesionalización del talento humano e incorporación de sistemas de control preventivo basados en tecnología y gestión de riesgos.

Abstract

This article analyzes the state of prior control within the Ecuadorian public control system using a legal, institutional, and comparative approach. The objective is to identify the regulatory and operational limitations that affect its effectiveness as a preventative mechanism. Methodologically, a qualitative, dogmatic, analytical, and comparative study was conducted, based on a review of regulations, doctrine, and institutional reports, as well as a study of the Singapore, Norway, and New Zealand models. The results reveal insufficient regulatory development, a lack of specific technical regulations, and a discretionary application of prior control, which has led to its institutional weakening. Furthermore, shortcomings in technical capacity, inter-institutional coordination, and the use of technological tools were identified. The article concludes that prior control has high potential as an instrument of public integrity, provided it is strengthened through a binding regulatory framework, professionalization of human resources, and the incorporation of technology-based and risk-management preventative control systems.

Palabras clave:

control previo, control público, Contraloría General del Estado, integridad pública, control preventivo, derecho administrativo, gobernanza pública

Keywords:

prior control, public control, State Comptroller General, public integrity, preventive control, administrative law, public governance

*Abogada por la Universidad del Azuay y maestrante en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad Internacional de La Rioja (España). Cuenta con experiencia profesional en el sector público y privado, especialmente en áreas de asesoría jurídica, cumplimiento normativo, derecho administrativo y litigación.

1. Introducción

La debilidad estructural del sistema de control público en Ecuador ha contribuido al deterioro de la administración estatal y a la reproducción de patrones de corrupción sistémica. En este contexto, el control previo, una figura consagrada en la normativa constitucional, ha sido marginado en su operatividad, lo que ha mermado su potencial como herramienta de prevención institucional y eficiencia administrativa.

Pese a su reconocimiento en el artículo 211 de la Constitución de la República, la figura del control previo no ha sido desarrollada con claridad ni técnica suficiente en el ordenamiento jurídico secundario. Su aplicación ha sido intermitente, sometida a decisiones administrativas internas de la Contraloría General del Estado (CGE) y desprovista de una base reglamentaria sólida. Esta ausencia normativa ha generado incertidumbre, discrecionalidad y un uso simbólico del control previo que desnaturaliza su función preventiva.

La literatura especializada sostiene que los mecanismos de control anticipado no solo son instrumentos de verificación legal, sino componentes esenciales de un modelo institucional orientado a la integridad pública y a la eficiencia en la gestión del gasto estatal. Tal como ha advertido Bovens, el control no puede reducirse a la simple fiscalización de actos consumados, sino que debe insertarse en un sistema de gobernanza inteligente, donde el monitoreo anticipado sea una manifestación del principio de responsabilidad pública.¹

Este artículo propone una revisión jurídica, comparativa y técnica del control previo como mecanismo de fortalecimiento institucional. Se analizará su fundamento normativo, su evolución doctrinaria, las causas de su ineficacia operativa y las oportunidades de rediseño a partir de experiencias exitosas en países como Singapur, Noruega y Nueva Zelanda. La hipótesis de fondo sugiere que este instrumento puede transformarse en robusto y moderno si se lo articula a una política de integridad pública basada en tecnología, transparencia y profesionalización institucional.

2. Metodología

El presente estudio se enmarca en el paradigma cualitativo de investigación jurídica, con un enfoque dogmático, analítico y comparado, adecuado para el análisis crítico de instituciones normativas y su funcionamiento en contextos reales. Este enfoque permite no solo interpretar el contenido de las normas, sino también evaluar su eficacia y coherencia dentro del sistema jurídico y administrativo.

Desde la perspectiva dogmática, se realiza una exégesis sistemática del marco constitucional y legal ecuatoriano, con énfasis en el artículo 211 de la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE). Este análisis se sustenta en fuentes primarias (normas, sentencias e informes institucionales) y se complementa con doctrina especializada en derecho administrativo, control institucional y prevención de la corrupción.² Asimismo, no se limita a la descripción normativa, sino que incorpora una valoración crítica sobre su desarrollo técnico, coherencia interna y aplicabilidad práctica.

En la dimensión analítica, se emplea el método estructural-funcional, el cual permite descomponer el control previo en sus dimensiones normativa, institucional y operativa. A partir de esta desagregación, se identifican relaciones causales entre el diseño normativo y las disfuncionalidades observadas en su implementación, facilitando la construcción de un diagnóstico integral del fenómeno estudiado.

En cuanto al enfoque comparado, se aplica el método de estudio de casos, seleccionando los modelos de Singapur, Noruega y Nueva Zelanda bajo criterios de relevancia, desempeño

1. Bovens, Mark. "Information and accountability: Transparency in the digital age." *Public Administration Review* 74, no. 5 (2014): 701–710.

2. Álvarez, Enrique. *Metodología jurídica y análisis doctrinal*. Madrid: Dykinson, 2017.

institucional y reconocimiento en índices internacionales de transparencia y gobernanza.³ Esta selección responde a la necesidad de contrastar distintos enfoques de control preventivo en contextos institucionales diversos, con el fin de identificar buenas prácticas transferibles al caso ecuatoriano.

La técnica principal de recolección de información fue la revisión documental sistemática, que incluyó fuentes normativas, doctrina especializada, jurisprudencia constitucional e informes de organismos internacionales como la OCDE, el BID y Transparencia Internacional. Para garantizar el rigor metodológico, se aplicaron criterios de pertinencia, actualidad y relevancia académica en la selección de fuentes.

Finalmente, el estudio incorpora un enfoque interpretativo-crítico, que permite no solo describir el fenómeno analizado, sino también formular propuestas de rediseño institucional sustentadas en evidencia comparada y principios de gobernanza pública.

3. Marco teórico

El control público, como función inherente del Estado constitucional, constituye una herramienta esencial para garantizar el cumplimiento del principio de legalidad, la eficiencia en la administración pública y la prevención de la corrupción. En este contexto, el control previo se define como aquel que se ejerce antes de la ejecución de actos administrativos o contractuales, con el objetivo de evitar irregularidades antes de que produzcan efectos jurídicos o financieros.

Desde el enfoque del derecho administrativo, el control previo se articula con los principios de buena administración, responsabilidad estatal y prevención de daños al interés público. Como sostiene Gordillo, el control no debe ser concebido únicamente como una función sancionadora, sino como una política pública de previsión y garantía de legalidad en el obrar administrativo.⁴ Esta perspectiva ha sido reforzada por corrientes contemporáneas que entienden el control como parte de la gobernanza regulatoria y no solo como un mecanismo reactivo.

En este sentido, la doctrina distingue entre el control interno ejercido por las propias entidades y el control externo realizado por organismos independientes, como la Contraloría. El control previo puede operar en ambos planos, aunque su legitimidad y eficacia dependen de su independencia, transparencia y fundamentación técnica.⁵ Asimismo, estudios recientes destacan que la articulación entre ambos tipos de control resulta determinante para consolidar sistemas institucionales preventivos.

En el ámbito iberoamericano, la figura del control previo ha sido objeto de críticas al considerarse un freno a la agilidad administrativa. No obstante, diversos estudios han demostrado que su ausencia contribuye a la consolidación de actos ilegales y al uso indebido de recursos públicos. En efecto, organismos como la OCDE han advertido que los modelos centrados exclusivamente en la auditoría posterior son insuficientes en contextos institucionales frágiles.⁶ Esta discusión evidencia una tensión entre eficiencia administrativa y control, que debe resolverse mediante diseños institucionales equilibrados. En esta línea, la literatura contemporánea enfatiza la necesidad de integrar herramientas de gestión de riesgos y monitoreo anticipado en los sistemas de control.

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE), *Government at a Glance 2021*, París: OECD Publishing, 2021; Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2022*, Berlín: Transparency International, 2022.

4. Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2021.

5. Álvarez, Enrique. *Metodología jurídica y análisis doctrinal*. Madrid: Dykinson, 2017.

6. OCDE. *Government at a Glance 2021*. París: OECD Publishing, 2021.

En consecuencia, el control previo no constituye una figura meramente formal, sino un instrumento jurídico de anticipación, cuyo diseño normativo, aplicación técnica y articulación con otras formas de control determinan su eficacia. Este marco teórico permite comprender el control previo como un componente estratégico de la gobernanza pública y sirve de base para analizar críticamente el modelo ecuatoriano en las siguientes secciones.⁷

Por tanto, el control previo no es una figura decorativa, sino un instrumento jurídico de anticipación, cuyo diseño normativo, aplicación técnica y articulación con otras formas de control determinan su eficacia. Este marco teórico servirá como base para analizar el modelo ecuatoriano en las siguientes secciones.

4. Análisis normativo del control previo en el Ecuador

La presente sección, en coherencia con el marco teórico expuesto, recoge y desarrolla los hallazgos de la investigación realizada por la autora en su trabajo de titulación, en el cual se abordó el análisis del marco jurídico aplicable al control previo en Ecuador desde una perspectiva crítica. Se identificó que, a pesar de estar reconocido en la Constitución de 2008 como una de las tres modalidades de control público (previo, concurrente y posterior), el control previo no ha sido desarrollado de manera sistemática ni técnica por el legislador ni por la Contraloría General del Estado (CGE).⁸

En efecto, el artículo 211 de la Constitución establece que la CGE ejercerá el control previo, pero esta disposición no ha sido adecuadamente reglamentada en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGGE). El artículo 22 de dicha ley menciona esta herramienta entre las competencias del órgano contralor, pero carece de contenido operativo claro. No se definen elementos esenciales como: sujetos obligados, tipo de actos sujetos a control, plazos, fases, metodología técnica ni consecuencias jurídicas. Esto ha provocado un vacío normativo que, como se demostró en la tesis, ha llevado a una implementación errática, discrecional y, en muchos casos, simbólica.⁹

La investigación también identificó que, en ausencia de una regulación formal, la CGE ha recurrido a la emisión de circulares, oficios y memorandos internos para establecer criterios sobre el control previo. Este mecanismo ha sido cuestionado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional, al considerar que normas internas sin rango legal no pueden regular derechos ni procedimientos públicos con efectos vinculantes.¹⁰ Tal como se argumentó en la tesis, esta práctica ha debilitado la legitimidad del control previo y ha favorecido su uso selectivo o inestable.

Un ejemplo ilustrativo se encuentra en la Sentencia No. 49-19-IN/21 de la Corte Constitucional, en la que se declaró la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones reglamentarias de la LOGGE por violar principios como la legalidad y la proporcionalidad.¹¹ Aunque esta sentencia no se refiere exclusivamente al control previo, sí advierte sobre la necesidad de contar con normas claras, jerárquicamente adecuadas y técnicas para el ejercicio de competencias contraloras, lo cual refuerza la conclusión de que el control previo requiere un rediseño normativo urgente.

Asimismo, se analizó que el actual reglamento de la LOGGE no desarrolla ninguna sección específica sobre el control previo. Esta omisión refleja la falta de voluntad institucional para

7. Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

8. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 211.

9. Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*, Registro Oficial Suplemento No. 595, 12 de junio de 2002.

10. Enrique Álvarez Conde, *Metodología jurídica y análisis doctrinal* (Madrid: Dykinson, 2017), 108-115.

11. Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 49-19-IN/21*, Registro Oficial Suplemento No. 493, 2 de julio de 2021.

consolidar esta figura como una herramienta estratégica, más allá de su reconocimiento constitucional. De hecho, la tesis concluye que el diseño actual del sistema normativo ecuatoriano configura al control previo más como una posibilidad que como una obligación institucional efectiva.

En la práctica, el mismo ha sido invocado por la CGE en momentos de alta presión política, como en procesos de contratación pública de emergencia (por ejemplo, durante la pandemia por COVID-19), lo que ha incrementado la percepción de discrecionalidad. Esto evidencia que, más que un mecanismo institucionalizado, ha funcionado como un recurso *ad hoc*, activado sin criterios técnicos uniformes.

La investigación también contrastó estos hallazgos con doctrinas de derecho administrativo que exigen que los órganos de control cuenten con una base legal clara y un marco técnico estandarizado para actuar con objetividad y previsibilidad.¹² En ese sentido, se concluye que la falta de desarrollo normativo técnico del control previo es uno de los principales factores que explican su ineficacia estructural.

5. Diagnóstico institucional del control previo en el Ecuador

A partir del análisis normativo previamente desarrollado, el estudio permitió identificar una serie de falencias estructurales y operativas que afectan la implementación efectiva del control previo como herramienta dentro del sistema de control público. Estas debilidades se manifiestan en varios niveles institucionales, empezando por la falta de una estructura técnica que respalde su aplicación sostenida.¹³

A diferencia del control posterior, el control previo no cuenta con una unidad especializada dentro de la CGE, encargada exclusivamente de su ejecución. No existen procesos estandarizados, manuales técnicos ni criterios auditables que permitan evaluar su aplicación de forma objetiva. Esta carencia operativa dificulta su integración al ciclo administrativo ordinario y lo convierte en una función excepcional, activada según la coyuntura o por decisión administrativa de las autoridades contraloras.

Durante la pandemia por COVID-19, por ejemplo, se observaron intervenciones de la CGE en procesos de contratación de emergencia, invocando la necesidad de control previo. Sin embargo, estas actuaciones no se sustentaron en ningún marco regulatorio previamente establecido.¹⁴ Más bien, respondieron a presiones externas, cuestionamientos sociales o denuncias mediáticas, lo cual evidenció una falta de institucionalización de esta función.

La ausencia de mecanismos de cooperación formalizados entre la CGE y las unidades de auditoría interna de las instituciones públicas constituye otro problema operativo relevante. No existen protocolos claros para la transmisión de información, ni sistemas compartidos de monitoreo, lo que genera duplicidad de funciones, zonas grises de responsabilidad y oportunidades de elusión de control.

En términos de capacidades técnicas, el personal de la CGE no cuenta con formación especializada en herramientas modernas de evaluación *ex ante*, como análisis de riesgo, auditoría de proyectos, legalidad anticipada o trazabilidad financiera.¹⁵ La práctica institucional ha privilegiado perfiles enfocados en auditoría tradicional y control posterior, lo cual deja al control previo en una posición marginal y operativamente débil.

12. Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo: Parte general* (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016), 234-236.

13. Emilia Doménica Pérez Sánchez, *El control previo como herramienta de fortalecimiento institucional en el Ecuador* (tesis de grado, Universidad del Azuay, 2023), 43-52.

14. Contraloría General del Estado, *Informe de control de emergencia sanitaria - COVID-19*, Quito, 2020.

15. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Public Integrity Handbook* (París: OECD Publishing, 2020), 87-90.

Desde el punto de vista tecnológico, la Contraloría carece de un sistema digital robusto que le permita realizar vigilancia preventiva en tiempo real. No existen plataformas de interoperabilidad con otras entidades del sector público que faciliten el acceso a información crítica antes de que los actos administrativos generen efectos jurídicos o financieros.

En el nivel organizacional, el modelo de gestión de la CGE sigue una lógica fuertemente centrada en la revisión posterior y en la producción de informes finales. El modelo actual de planificación estratégica, de medición de impacto y de asignación de recursos refleja esta orientación, lo que deja escaso margen institucional para fortalecer la dimensión preventiva del control.

Adicionalmente, se observa una débil articulación entre la CGE y otros órganos con competencias de control jurídico o técnico, como la Procuraduría General del Estado, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), la Superintendencia de Compañías o la Secretaría Nacional de Planificación. Esta falta de articulación institucional impide el abordaje integral de riesgos administrativos y financieros, especialmente en procesos de alto impacto como contrataciones estratégicas, alianzas público-privadas o ejecución de megaproyectos.¹⁶

También se identificaron debilidades en la rendición de cuentas internas y externas sobre el uso del control previo. No existen indicadores públicos sobre su aplicación, ni informes sistemáticos que permitan conocer cuántos procesos han sido objeto de revisión anticipada, en qué sectores, bajo qué criterios, ni con qué resultados.

6. Análisis comparado: modelos de control previo en Singapur, Noruega y Nueva Zelanda

Como complemento al diagnóstico institucional expuesto, el análisis comparado de experiencias internacionales constituye un insumo metodológico clave para evaluar las debilidades del modelo ecuatoriano y proponer lineamientos de reforma. La investigación se centró en tres países que, a pesar de tener trayectorias institucionales disímiles, han logrado consolidar sistemas de control público efectivos y orientados a la prevención: Singapur, Noruega y Nueva Zelanda. Estos casos fueron seleccionados por su desempeño sobresaliente en índices de integridad, transparencia y calidad regulatoria, así como por el rol estratégico que otorgan al control preventivo en sus sistemas de gobernanza.¹⁷

6.1. Singapur: control preventivo basado en tecnología y centralización

El modelo singapurense se caracteriza por una arquitectura de control preventivo altamente institucionalizada, basada en tres pilares: (i) centralización normativa, (ii) automatización tecnológica, y (iii) profesionalización del cuerpo auditor. La Auditoría General de Singapur (*Auditor-General's Office*, AGO) ejerce funciones de control preventivo sobre adquisiciones públicas, procesos de contratación y ejecución presupuestaria, con base en un conjunto de normas técnicas obligatorias y plataformas digitales interconectadas.¹⁸

Una de las herramientas más eficaces es el sistema *GeBIZ* (*Government Electronic Business*), que integra todas las fases de contratación pública y permite auditorías preventivas automatizadas antes de que los contratos sean adjudicados. Esta plataforma genera alertas de riesgo, impide la firma de contratos sin verificación previa y garantiza trazabilidad documental. La digitalización, combinada con la existencia de *compliance units* internas, permite que el control preventivo sea continuo, objetivo y mínimamente intrusivo.

16. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Instituciones para el desarrollo: la supervisión pública en América Latina*, Washington D.C., 2022.

17. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2021* (París: OECD Publishing, 2021), 42–48.

18. Auditor-General's Office (AGO) of Singapore, *Annual Report 2022* (Singapore: AGO, 2022), 15–27.

Además, Singapur ha invertido en el desarrollo de un cuerpo profesional de auditores, con formación interdisciplinaria y fuerte rotación interna, lo que evita la captura institucional y garantiza independencia técnica. La legislación penal y administrativa refuerza el esquema preventivo, con sanciones eficaces ante incumplimientos del control previo y mecanismos de protección al denunciante.¹⁹

6.2. Noruega: prevención integrada a la gestión del riesgo institucional

En el caso noruego, el control previo no opera como una función autónoma de un ente fiscalizador, sino como un componente transversal del sistema de gestión pública. El modelo se fundamenta en el principio de responsabilidad administrativa, que impone a cada entidad la obligación de prevenir errores, irregularidades y abusos antes de ejecutar cualquier acto con efectos jurídicos o presupuestarios.²⁰

La Agencia Noruega de Auditoría (*Riksrevisjonen*) no realiza intervenciones directas sobre actos administrativos específicos, sino que supervisa que las entidades apliquen mecanismos de autoevaluación, análisis de riesgos y auditorías internas con enfoque preventivo. La normativa noruega exige la elaboración de matrices de riesgo y la implementación de controles internos documentados y verificables como condición previa para la ejecución presupuestaria.

Este modelo se apoya en una cultura de transparencia institucional, fuerte autonomía técnica y mecanismos colaborativos entre la auditoría externa y las unidades internas. La prevención no se concibe como una interferencia, sino como una obligación positiva de la administración pública para proteger el interés general.²¹

6.3. Nueva Zelanda: control preventivo desde la ética pública y el acceso a la información

Nueva Zelanda ha desarrollado un enfoque preventivo del control público sustentado en la promoción de la integridad y la ética institucional. El contralor general (*Controller and Auditor-General*) supervisa el cumplimiento de principios de legalidad, economía y eficiencia antes de la ejecución de decisiones públicas, especialmente en lo relativo a contratos, subvenciones y gasto público.²²

El modelo se articula mediante auditorías preventivas programadas y revisiones *ex ante* de políticas públicas, con énfasis en la rendición de cuentas parlamentaria. Además, el sistema de control se vincula con el marco legal de acceso a la información, que obliga a las entidades a publicar decisiones relevantes, justificaciones técnicas y criterios de evaluación, lo que actúa como un mecanismo de disuasión y control social.²³

En este modelo, la prevención se basa en la combinación de normas éticas obligatorias, sistemas de monitoreo anticipado y cultura institucional. La formación de los funcionarios públicos incluye contenidos de ética, gestión de riesgos y legalidad anticipada, lo cual refuerza el carácter preventivo del sistema sin necesidad de un órgano contralor omnipresente.

19. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2022* (Berlín: Transparency International, 2022), 9–10.

20. Riksrevisjonen, *Annual Report 2021–2022* (Oslo: Office of the Auditor General of Norway, 2022), 11–18.

21. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Strengthening Preventive Anti-Corruption Measures in the Public Sector* (Viena: UNODC, 2019), 36–38.

22. Controller and Auditor-General of New Zealand, *The Auditor-General's work programme 2022/23* (Wellington: Office of the Auditor-General, 2022), 5–13.

23. New Zealand State Services Commission, *Standards of Integrity and Conduct* (Wellington: SSC, 2020), 7–9.

7. Recomendaciones para una política pública de control preventivo en el Ecuador

A partir del diagnóstico jurídico e institucional desarrollado en este artículo, y considerando las experiencias internacionales revisadas, se propone una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer el control previo en el marco de una política pública coherente con los principios de legalidad, eficiencia y prevención de la corrupción. Estas recomendaciones no constituyen un rediseño normativo integral, sino líneas de acción progresivas que pueden ser adoptadas por la Contraloría General del Estado, el legislador y otros actores del sistema administrativo ecuatoriano.

7.1. Establecer un marco normativo técnico y vinculante

El primer paso necesario es la elaboración de un reglamento técnico específico sobre control previo, expedido mediante norma con jerarquía adecuada (preferiblemente legal o reglamentaria). Este instrumento debe definir los sujetos obligados, actos sujetos a control, plazos, fases del procedimiento, metodologías aplicables y consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Este marco debe superar la práctica actual basada en oficios y memorandos internos sin fuerza normativa.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el ejercicio de competencias públicas debe estar sustentado en normas jerárquicamente válidas y elaboradas conforme al principio de legalidad.²⁴ En este sentido, la regulación del control previo requiere formalización normativa, no solo por razones técnicas, sino para garantizar previsibilidad, igualdad y seguridad jurídica en su aplicación.

7.2. Integrar el control previo al sistema de control interno y de gestión de riesgos

El control previo debe articularse funcionalmente con las unidades de auditoría interna de las entidades públicas, así como con los sistemas de planificación, contratación y presupuesto. Para ello, se recomienda establecer protocolos de coordinación interinstitucional y herramientas de interoperabilidad que permitan detectar riesgos de manera oportuna, sin duplicación de funciones ni interferencia institucional.

Tal como se observó en el modelo noruego, el enfoque preventivo es más eficaz cuando está integrado a la gestión administrativa cotidiana, bajo esquemas de autorresponsabilidad institucional.²⁵ Por tanto, el fortalecimiento del control previo exige una reforma organizacional que promueva su articulación transversal.

7.3. Profesionalizar y capacitar al talento humano en prevención

Uno de los principales déficits del sistema actual es la carencia de capacidades técnicas especializadas en control preventivo. Se recomienda la creación de un programa permanente de formación en auditoría anticipada, análisis de riesgo legal y financiero, trazabilidad y control *ex ante*, dirigido tanto a funcionarios de la CGE como a auditores internos y planificadores institucionales.

Como se ha demostrado en los modelos de Singapur y Nueva Zelanda, el fortalecimiento del control preventivo no solo depende de normas o tecnologías, sino de capital humano competente, éticamente comprometido y profesionalmente actualizado.²⁶

24. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 49-19-IN/21, Registro Oficial Suplemento No. 493, 2 de julio de 2021.

25. Riksrevisjonen, *Annual Report 2021-2022* (Oslo: Office of the Auditor General of Norway, 2022), 13-18.

26. Controller and Auditor-General of New Zealand, *The Auditor-General's work programme 2022/23* (Wellington: Office of the Auditor-General, 2022), 8-11.

7.4. Incorporar herramientas tecnológicas de verificación anticipada

La digitalización es clave para modernizar el control previo. Se recomienda el desarrollo de un sistema informático de seguimiento anticipado que integre bases de datos de compras públicas, planificación, contratación y ejecución presupuestaria, con funciones de alerta temprana, trazabilidad y auditoría automática. Este sistema debería operar bajo estándares de interoperabilidad y permitir accesos diferenciados a auditores internos, órganos de control y organismos de supervisión externa.

La experiencia de Singapur con el sistema *GeBIZ* demuestra que la tecnología puede reducir la carga administrativa del control previo y aumentar su efectividad sin burocratizar la gestión pública.²⁷

7.5. Promover una cultura institucional de integridad y prevención

Más allá de los aspectos técnicos, el control previo debe insertarse en una política pública de integridad institucional, entendida como una cultura organizacional orientada a la legalidad, la ética pública y la transparencia. Para ello, es necesario que la CGE adopte un enfoque menos punitivo y más formativo, promoviendo acciones de orientación, asistencia técnica y acompañamiento a las entidades públicas en la implementación de buenas prácticas de prevención.

Como señala la doctrina, los sistemas de control más eficaces son aquellos que combinan supervisión técnica con legitimidad social y cultura de cumplimiento, y no los que se limitan a funciones sancionadoras o restrictivas.²⁸

8. Conclusión

El control previo, en tanto figura jurídica consagrada en la Constitución del Ecuador, representa una herramienta con alto potencial para fortalecer la institucionalidad democrática y prevenir actos de corrupción en la administración pública. No obstante, los resultados de este estudio evidencian que su desarrollo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha sido limitado, fragmentario y, en muchos casos, meramente simbólico, lo que ha generado una brecha significativa entre su reconocimiento normativo y su aplicación efectiva.

En este sentido, se confirma la hipótesis planteada: el control previo no ha logrado consolidarse como un mecanismo estructural de prevención, sino que ha sido aplicado de manera discrecional y reactiva. La ausencia de un marco normativo técnico, la falta de protocolos claros y la debilidad de su institucionalización han contribuido a su ineficacia, comprometiéndose principios fundamentales como la seguridad jurídica, la transparencia y la eficiencia administrativa.

Asimismo, el diagnóstico institucional demuestra que el control previo no se encuentra integrado al sistema de control interno ni a los ciclos de gestión pública, lo que limita su operatividad. La insuficiencia de capacidades técnicas, la débil articulación interinstitucional y la carencia de herramientas tecnológicas refuerzan un modelo centrado en el control posterior, reduciendo el potencial preventivo del sistema.

En contraste, el análisis comparado con los modelos de Singapur, Noruega y Nueva Zelanda permite evidenciar que el control previo puede ser altamente eficaz cuando se sustenta en un marco normativo claro, en la profesionalización del talento humano, en el uso estratégico de la tecnología y en una cultura institucional orientada a la integridad. Estas experiencias demuestran que la prevención no constituye un obstáculo para la gestión pública, sino una condición para su legitimidad y sostenibilidad.

27. Auditor-General's Office (AGO) of Singapore, *Annual Report 2022* (Singapore: AGO, 2022), 17–24.

28. Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 233–237.

En consecuencia, el principal aporte de este estudio radica en demostrar que el fortalecimiento de esta herramienta requiere una transformación integral que combine reformas normativas, rediseño institucional e innovación tecnológica. Las recomendaciones propuestas como la creación de un reglamento específico, la interoperabilidad de sistemas, la capacitación especializada y la incorporación de medios digitales constituyen líneas de acción viables para su consolidación como política pública.

Finalmente, se concluye que el desarrollo efectivo del control previo no depende únicamente de ajustes técnicos, sino de voluntad política, compromiso institucional y cambio cultural. Su consolidación como política de Estado resulta indispensable para avanzar hacia un modelo de administración pública más transparente, eficiente y orientado al interés general.

Referencias

- Bovens, Mark. "Information and accountability: Transparency in the digital age." *Public Administration Review* 74, no. 5 (2014): 701–710.
- Álvarez, Enrique. *Metodología jurídica y análisis doctrinal*. Madrid: Dykinson, 2017.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Government at a Glance 2021*. París: OECD Publishing, 2021.
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2022*. Berlín: Transparency International, 2022.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2021.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial Suplemento No. 595, 12 de junio de 2002.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 49-19-IN/21. Registro Oficial Suplemento No. 493, 2 de julio de 2021.
- Pérez Sánchez, Emilia Doménica. *El control previo como herramienta de fortalecimiento institucional en el Ecuador*. Tesis de grado, Universidad del Azuay, 2023.
- Contraloría General del Estado. *Informe de control de emergencia sanitaria – COVID-19*. Quito, 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Public Integrity Handbook*. París: OECD Publishing, 2020.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Instituciones para el desarrollo: la supervisión pública en América Latina*. Washington D.C., 2022.
- Auditor-General's Office (AGO) of Singapore. *Annual Report 2022*. Singapore, 2022.
- Riksrevisjonen. *Annual Report 2021–2022*. Oslo: Office of the Auditor General of Norway, 2022.
- Controller and Auditor-General of New Zealand. *The Auditor-General's work programme 2022/23*. Wellington, 2022.
- New Zealand State Services Commission. *Standards of Integrity and Conduct*. Wellington, 2020.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Strengthening Preventive Anti-Corruption Measures in the Public Sector*. Vienna, 2019.