

**SISTEMA DE CONTROL FISCAL COLOMBIANO EN LA BÚSQUEDA DE LA  
CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE –  
CGR 1990-2010**

**ARIADNA RAQUEL VARGAS MALAVER**

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ  
2012**



**Nota de aceptación**

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

---

**Jurado**

---

---

**Jurado**

---

---

Bogotá D.C.,

## CONTENIDO

|   | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN .....  | 10   |
| 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....   | 13   |
| 1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....  | 13   |
| 1.1.1. Problemática. ....   | 13   |
| 1.1.2. Descripción.....   | 13   |
| 1.1.3. Formulación.....   | 15   |
| 1.2. JUSTIFICACIÓN .....  | 15   |
| 1.2.1. Síntomas que reflejan la problemática.. ....   | 15   |
| 1.2.2. Causas probables de la problemática .....  | 17   |
| 1.2.3. Hecho Social. ....   | 18   |
| 1.3. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....  | 18   |
| 1.4. LIMITACIONES. ....   | 18   |
| 1.5. OBJETIVOS .....  | 18   |
| 1.6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....  | 19   |
| 2. MARCO REFERENCIAL.....   | 20   |
| 2.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTROL FISCAL. ....  | 20   |
| 2.1.1. Marco Normativo. ....  | 23   |
| 2.1.2. Antecedentes de la crisis en el sistema de control fiscal.....   | 28   |
| 2.2. RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL<br>DESARROLLO Y LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ..... | 32   |
| 2.2.1. Marco Normativo. ....  | 35   |
| 2.3. RESEÑA HISTORICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE<br>GESTIÓN DE CALIDAD EN LA CGR.....                                | 37   |
| 2.4. ANTECEDENTES DE OTRAS POSIBLES SOLUCIONES.....   | 39   |
| 3. MARCO TEÓRICO.....   | 40   |
| 3.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....  | 40   |
| 3.2. GERENCIA PÚBLICA MODERNA. ....   | 40   |
| 3.3. CALIDAD.....   | 44   |
| 3.3.1. Definición del Sistema.....  | 44   |
| 3.3.2. Objetivos.....   | 45   |
| 3.3.3. Características .....  | 45   |
| 3.3.4. Principios.....  | 45   |
| 3.3.5. Fines.....   | 47   |
| 3.3.6. Implementación. ....   | 47   |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3.7. Responsables.....  | 48  |
| 3.3.8. Certificación.....   | 48  |
| 3.4. GESTIÓN PÚBLICA.....   | 49  |
| 3.4.1. Calidad en la gestión pública.....   | 49  |
| 3.4.2. La calidad en las administraciones públicas del siglo xxi.....   | 50  |
| 3.4.3. Estrategias de la administración para la implementación del SGC.....   | 51  |
| 3.4.4. Condiciones y características para la aplicación de las estrategias de implementación del SGC.....   | 52  |
| 3.4.5. Contenido finalista de la gestión pública de calidad.....  | 53  |
| 3.4.6. Principios inspiradores de una gestión pública de calidad.....   | 53  |
| 3.4.7. Norma técnica de calidad para la gestión pública.....  | 55  |
| 3.5. GESTIÓN DE CALIDAD.....  | 56  |
| 3.5.1. Funcionalidad.....   | 57  |
| 3.6. EL CONTROL FISCAL.....   | 57  |
| 3.6.1. La Contraloría General de la República.....  | 58  |
| 3.6.2. Procesos Misionales.....   | 59  |
| <br>  |     |
| 4. PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....  | 67  |
| 4.1. ENFOQUE Y TIPO DE INVESTIGACIÓN.....   | 67  |
| 4.2. POBLACIÓN Y MUESTRA.....   | 68  |
| 4.3. FUENTES.....   | 68  |
| 4.4. SISTEMA DE VARIABLES.....  | 71  |
| 4.4.1. En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.....   | 92  |
| 4.4.2. En el Sistema de Control Interno.....  | 98  |
| 4.4.3. En la labor desarrollada por las Contralorías Territoriales.....   | 101 |
| 4.5. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (SIGCC) Y CERTIFICACIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - 2010..... | 102 |
| 4.6. RESULTADOS.....  | 178 |
| 4.6.1. En el área misional de la cgr, luego de la implementación del sgc.....   | 178 |
| 4.6.2. Resultados en las contralorías territoriales.....  | 196 |
| 4.7. PROPUESTAS JURÍDICAS PROMOVIDAS.....   | 198 |
| 4.7.1. HACIA EL LOGRO DE UN CONTROL FISCAL EFICIENTE: REFORMA DEL SISTEMA BAJO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....                                  | 198 |
| 4.8. PROPUESTA JURÍDICA PLANTEADA.....  | 205 |
| 4.8.1. TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL NEOCONSTITUCIONALISMO A PARTIR DE LOS TRANSPLANTES JURÍDICOS.....                   | 206 |
| <br>  |     |
| 5. CONCLUSIONES.....  | 237 |
| <br>  |     |
| 6. RECOMENDACIONES.....   | 244 |
| <br>  |     |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 248 |

## LISTA DE TABLAS

|  | <b>Pag.</b> |
|--|-------------|
| Tabla 1. Problemáticas detectadas - Contraloría General de la República 1990-2001  | 71          |
| Tabla 2. Últimos ajustes del Sistema de Gestión de Calidad de acuerdo al sistema Integrado   | 102         |
| Tabla 3. Conformación del SGC en la Contraloría General de la República – 2010   | 104         |
| Tabla 4. Paralelo entre los objetivos estratégicos, de la Alta Dirección y los de calidad dentro de cada uno de los macroprocesos misionales   | 111         |
| Tabla 5. Actual conformación de los macroprocesos misionales en el SGC de la CGR   | 114         |
| Tabla 6. Procedimiento de auditoría interna en la Contraloría General de la República  | 127         |
| Tabla 7. Procedimiento de evaluación, control y mejora implementado en la Contraloría General de la República  | 128         |
| Tabla 8. Planes estratégicos CGR - 1991 – 2001   | 135         |
| Tabla 9. Desarrollo de los objetivos institucionales Contraloría General de la República 1990-2001   | 149         |
| Tabla 10. Paralelo de las funciones constitucionales de la Contraloría General de la República con los objetivos estratégicos a partir de los cuales se plantea su desarrollo          | 153         |
| Tabla 11. Objetivos estratégicos planteados para la solución de las problemáticas detectadas durante los diferentes periodos de Gestión  | 157         |
| Tabla 12. Novedades introducidas a partir del planteamiento de planes estratégicos dentro de cada uno de los periodos de gestión   | 160         |
| Tabla 13. Resultados de la encuesta practicada en las Contralorías territoriales   | 166         |
| Tabla 14. Porcentaje de respuesta a la pregunta ¿Conoce los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República con la implementación del SGC, en los procesos misionales? | 174         |
| Tabla 15. porcentaje de las respuestas No. 2. ¿La Contraloría que usted preside se encuentra certificada en el SGC?  | 175         |
| Tabla 16. Porcentaje de respuesta a la pregunta No. 3. Sobre la norma bajo la cual se certificaron las Contralorías  | 176         |
| Tabla 17. Porcentaje de respuesta que demuestra la importancia para las Contralorías de la implementación del Sistema de Gestión de calidad  | 176         |
| Tabla 18. Resultados de los Informes definitivos de auditorías practicadas al proceso de Control Fiscal Micro de la CGR, por parte de la   |             |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
|           | AGR   | 179 |
| Tabla 19. | Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Responsabilidad fiscal de la CGR, por parte de la AGR. | 181 |
| Tabla 20. | Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Responsabilidad fiscal de la CGR, por parte de la AGR  | 183 |
| Tabla 21. | Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Participación Ciudadana de la CGR, por parte de la AGR | 188 |
| Tabla 22. | Fortalezas observaciones y oportunidades de mejora detectadas por el grupo Certificador del SGC                                     | 190 |
| Tabla 23. | Diagnóstico base para la formulación del Plan Estratégico para 2010-2014, de la CGR   | 193 |
| Tabla 24. | Encuestas Contralorías Territoriales  | 195 |
| Tabla 25. | Supresión de las contralorías territoriales y privatización   | 202 |
| Tabla 26. | Supresión de las Contralorías territoriales   | 216 |
| Tabla 27. | Solución de las actuales deficiencias del control fiscal, a partir de la propuesta de contraloría tipo                              | 223 |

## LISTA ILUSTRACIONES

|   |     |
|---|-----|
| Ilustración 1 - Estructura de la Contraloría General de la República. Tomada de la Página web Contraloriagen.gov.co.....  | 59  |
| Ilustración 2- procedimiento de la auditoría de control fiscal micro. Elaborado a partir de información obtenida del texto CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA El control fiscal como instrumento para el mejoramiento de la administración territorial. Diez (10) de octubre (10) de dos mil siete (2007). ..... | 63  |
| Ilustración 3- Metodología de la auditoria gubernamental con Enfoque integral. Tomada de la Página web Contraloriagen.gov.co. ....  | 64  |
| Ilustración 4- Planificación para la prestación del servicio. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTCGP 1000:2009. No. 7. ....   | 111 |
| Ilustración 5- Enlace de los macroprocesos misionales en la estructura de acción de los órganos de control fiscal. ....   | 119 |
| Ilustración 6- Funcionalidad de los indicadores. Elaborada a partir de la norma NTC GP 1000:2009. ....  | 120 |
| Ilustración 7-Esquema para la implementación de indicadores. Información para la elaboración tomada de: DAFP 107930- GUÍA - Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de Indicadores de Gestión. ....  | 121 |
| Ilustración 8- Metodología para la construcción de indicadores. Información para la elaboración tomada de PÉREZ J., Carlos Mario. DAFP y BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Bogotá D.C. Los indicadores de gestión.Herramientas para lograr la competitividad. 2003. 3R Editores p. 47 a la 57. ....                     | 122 |
| Ilustración 9- Diseño de los indicadores en la CGR; Información para la elaboración tomada de PÉREZ J., Carlos Mario. DAFP y BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Bogotá D.C. Los indicadores de gestión. Herramientas para lograr la competitividad. 2003. 3R Editores p. 47 a la 57. ....                                | 123 |
| Ilustración 10- Sistema de evaluación. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTC GP 1000:2009.....   | 125 |
| Ilustración 11- Procedimiento de Evaluación, control y mejora. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTC GP 1000:2009. ....  | 126 |
| Ilustración 12- Procedimiento de auditoría Interna.....   | 127 |



Ilustración 13- Evaluación de la satisfacción del servicio prestado en el Sistema Gestión de Calidad. Información tomada de la Guía de evaluación implementación del sistema de gestión de la calidad bajo la norma técnica de calidad para la gestión pública NTCGP 1000:2004 del DAFP .....129

## INTRODUCCIÓN

Tras las novedades introducidas en la estructura del control fiscal a partir de los nuevos fundamentos constitucionales, éste sigue presentando falencias que deslegitiman su ejercicio, y que se reflejan en la ineficacia ante la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos, la impunidad frente a los responsables de tales conductas y el precario resarcimiento frente al daño causado al patrimonio público, derivados de la falta de oportunidad, pertinencia, efectividad y prevención en el control, de la inercia de la rutina y la tramitomanía, la alta politización, y el carácter eminentemente selectivo, que terminan afectando significativamente las finanzas e impiden lograr en buena medida los propósitos y fines del Estado en materia de inversión social.<sup>1</sup>

Este panorama tiene lugar en los órganos de control Fiscal del país<sup>2</sup>, quienes no cuentan con los niveles adecuados de coordinación a nivel nacional o por lo menos regional, su plan de acción no evidencia ser producto de estudios técnicos que garanticen la calidad y pertinencia en su elaboración, desarrollo y resultados; se presenta una pesada carga procedimental y de formalismos para la planeación y ejecución de auditorías; escasa calidad y profundidad de los análisis y bajos resultados; la oportunidad de la calidad y de la efectividad del control sigue siendo crítica<sup>3</sup>, y no se considera para la opinión y los pronunciamientos anuales del Contralor.<sup>4</sup>

En este sentido, se evidencia la necesidad de que el Control Fiscal Gubernamental en el mundo, como toda actividad, se encuentre inmerso en un proceso de evolución constante, investigándose de manera dinámica alternativas

---

<sup>1</sup> CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Manizales. Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

<sup>2</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA El control fiscal como instrumento para el mejoramiento de la administración territorial. Diez (10) de octubre de dos mil siete (2007). La presente investigación tiene lugar en el escenario de la labor desarrollada por los órganos que ejercen el control fiscal del Estado, cuya máxima representación se encuentra en la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta su gran deber de contribuir al cumplimiento del contrato social mediante la vigilancia de la gestión sobre los recursos públicos de las entidades estatales, considerando que a ella corresponde la salvaguarda de la integridad del Tesoro y la Hacienda Nacional, y teniendo en cuenta la importancia de su labor bajo el marco constitucional reflejada en la promoción de la transparencia y el adecuado uso de los recursos, el mejoramiento continuo de las organizaciones, el apoyo a los órganos legislativos, su labor de informar a la comunidad y vincularla al Control Fiscal.

<sup>3</sup> *Ibíd.* El método actual justifica y aborda el examen de la gestión fiscal mucho tiempo después de realizadas las “*actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos*”.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

para que cada día sea un mejor instrumento que coopere en garantizar la efectividad y moralidad en el manejo de lo público. Es así como ese nuevo control busca, no solo evitar la corrupción, sino evaluar la eficiencia, eficacia, economía, equidad y adecuación ambiental con que se administran los recursos, en pro de ofrecer más y mejores bienes y servicios a su cliente natural, que es la Sociedad Civil; es decir que coadyuve en la construcción de rentabilidad pública.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, es a partir de la necesidad de la sociedad actual, como ciertamente se observa la importancia de la actual investigación, dado que la misma requiere que el ejercicio de control sobre los recursos públicos, sea eficaz, oportuno, veraz, ágil, perentorio, características de difícil acierto en una Administración pública que padece de altos índices de burocracia y corrupción, circunstancias que hacen necesario el estudio de la conveniencia en la implementación y aplicación de sistemas que contribuyan al eficaz cumplimiento de las funciones que por disposición constitucional se han otorgado a los Entes de Control Fiscal, hoy por hoy tema pilar del Estado.

Bajo el anterior fundamento, a través del presente trabajo se indagaron los resultados de la aplicación del modelo de Gestión de calidad en el control y aseguramiento de todos los procesos involucrados con la buena prestación del servicio de control fiscal y como instrumento de corrección de falencias que impiden la construcción de una Administración pública eficiente, así como su idoneidad para el mejoramiento ante la falta de legitimidad que padecen actualmente las Contralorías territoriales del país, y otras alternativas de posibles soluciones jurídicas más eficaces.

Como resultado, se desarrolló una investigación de tipo descriptivo que parte de un estudio juicioso de la actividad misional llevada a cabo por la Contraloría General de la República, la normatividad que la regula, y del actual esquema de gestión de calidad con que cuenta, para posteriormente identificar las falencias detectadas dentro de los distintos periodos de gestión por los Contralores Generales desde el año 1990 hasta la actualidad, revelando en primer lugar, cual fue la razón de la implementación del SGC y en segundo lugar, si es conveniente y compatible con las normas que actualmente regulan el sistema de control fiscal, para alcanzar el buen funcionamiento de la Entidad, en forma sistemática, transparente y verificable desde la perspectiva de la nueva gestión pública, o si por el contrario, las falencias más significativas aún persisten y deben plantearse soluciones jurídicas más adecuadas.

En el desarrollo de la investigación, se consideraron como presupuestos jurídicos y fácticos de una parte los contenidos en las disposiciones constitucionales,

---

<sup>5</sup>CASTAÑEDA. Gustavo. Carta de presentación del entonces candidato a Contralor de Manizales, remitida a los Honorables Magistrados y Concejales de la ciudad. Manizales.

legales y jurisprudenciales que regulan la labor misional desarrollada por los órganos de control fiscal, así como de la estructura del actual SGC adoptado por la CGR, de otro por las observaciones y hallazgos elevados en trabajo de campo por la Auditoría General de la República a través de los informes de auditorías integrales, especiales y regulares practicadas a la CGR (Nivel Central), durante las vigencias 2005 – 2010, en lo pertinente a proceso auditor, Responsabilidad Fiscal y participación ciudadana, y del contenido de los informes de Gestión de los Contralores Generales de la República desde el año 1990, información que permite evidenciar la real gestión y las falencias en el desarrollo de la misma, circunstancias que motivan el desarrollo de la presente investigación, y partir de las cuales se buscará determinar con base en el informe presentado por la Oficina de Planeación sobre las auditorías de certificación y seguimiento de calidad practicadas a la CGR por la firma Burea Veritas, así como de la realización de encuestas a la mayoría de contralorías territoriales sobre la adopción del SGC, el grado de conveniencia en la aplicación conjunta de las normas de Gestión de calidad con las normas de control fiscal, y de otras posibles soluciones jurídicas en búsqueda del mejoramiento de la prestación del servicio dentro del marco de la nueva administración pública.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

**1.1.1. Problemática.** El gran compromiso en cabeza de la CGR, de contribuir al bienestar de la sociedad mediante la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades estatales, es una noción que no se debe perder de vista, porque la inversión improductiva o el gasto ineficiente tienen impacto nefasto, igual o mayor al que produce la corrupción, pero, además, porque su responsabilidad se deriva del compromiso con la misma ciudadanía, al concebirse como un instrumento de apoyo técnico de exclusiva vocación pública, tal y como se contempla en la Constitución del 91; por tanto su propósito principal es proteger los intereses generales de los asociados, de manera que se aseguren los fines esenciales del Estado, de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

En vista de la gran responsabilidad que le asiste a la Contraloría General de la República frente a la sociedad Colombiana, ante el auge de corrupción y pérdida de legitimidad de las Entidades del Estado, surge expectación sobre impacto producido con la implementación del Sistema Integrado de Gestión de calidad en la labor misional que desarrolla ésta Entidad, connotación importante dentro de la gestión pública moderna, dada la representatividad del modelo de gestión de calidad aplicado a nivel global en el sector privado para lograr los objetivos de eficiencia y oportunidad en la prestación de los servicios, y la similitud de las actividades desarrolladas en ambos sectores.

Considerando que los resultados de la aplicación del SGC en la gestión desarrollada por la CGR, no han sido dados a conocer, se ha impedido la valoración de su compatibilidad con las normas que regulan el ejercicio del control fiscal y el dictamen de su conveniencia y de esta forma el examen de nuevos esquemas de control que satisfagan las expectativas de los usuarios, así como su uso como herramienta utilización generalizada en el escenario del control fiscal, de la administración pública y la academia para el control y aseguramiento de todos los procesos involucrados con la buena prestación del servicio a la comunidad.

**1.1.2. Descripción.** La razón de ser del Estado Social de Derecho como forma de Organización Política adoptada en los países democráticos, radica en que las Instituciones que lo componen cumplan con los cometidos constitucionales para los que fueron creadas, de forma transparente y con responsabilidades bien establecidas y susceptibles de ser medidas y estrictamente controladas.

La legitimidad de la labor desarrollada por los órganos que ejercen control dentro de la estructura del Estado colombiano, tiene en la actualidad gran importancia, teniendo en cuenta la garantía de supervisión de legalidad que ejercen sobre las demás ramas del poder público y organismos autónomos, reflejadas a través de

las labores encomendadas a dichos Entes; el concepto de responsabilidad por los recursos públicos es de crucial importancia para una democracia saludable, teniendo en cuenta que toda la sociedad desea saber si los dineros destinados para el cumplimiento de los fines estatales están siendo suministrados en forma eficiente, eficaz y económica y en conformidad con las leyes y reglamento, también quieren saber si los programas de gobierno están alcanzando sus objetivos y resultados propuestos, y a qué costo, es en este punto donde el control fiscal ejercido a través de la CGR brinda la posibilidad de una mejor administración pública, mejores decisiones, más comprensión y mayor responsabilidad de los servidores públicos respecto de los recursos a ellos encomendados.

Dicha legitimidad se ve afectada cuando el desempeño de la labor no arroja los resultados esperados ante la comunidad receptora de los servicios, es así como el proceso de desarrollo de los mismos en búsqueda de una mejor prestación se une entrañablemente al concepto de gestión pública moderna, dentro del marco legal de la administración de lo público a través de la incorporación de las más y mejores formas de Instrumentos de desarrollo organizacional; uno de ellos ha sido el MECI - SGC.

Estos modelos, producto de las mejores experiencias a nivel global, probados y con éxito, se adaptan para las condiciones en que se encuentra las organizaciones del Estado colombiano; desde el año 1991 con fundamento en el artículo 343 de la Constitución Política colombiana, se ha comenzado a diseñar una serie de normas orientadas a organizar los sistemas de evaluación y resultados de la administración pública, en diciembre del 2003 se expidió la Ley 872, por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad, como consecuencia de esta ley y dentro de la reglamentación del Sistema de Gestión de la Calidad, el Gobierno Nacional expidió en diciembre del 2004 el Decreto 4110 del 2004 a través del cual se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000/2004, modificada con la versión 2009, con lo cual se ha buscado una notable evolución de las diferentes entidades públicas en oportunidad y eficiencia en la prestación de servicios, pero no en todas se ha examinado si los resultados han arrojado una respuesta positiva.

En la Contraloría General de la República como máximo Órgano de control Fiscal, se implementó la aplicación del Sistema de Gestión de Calidad, como una estrategia propia de la Administración Pública del Estado Colombiano para mejorar la prestación de sus servicios; sin embargo, no existe un conocimiento claro sobre la compatibilidad y conveniencia de la aplicación de las normas de calidad con las que regulan el sistema de control fiscal, razón por la cual a través de la presente investigación se indagarán los efectos de la integración de los dos sistemas normativos como herramienta eficaz para lograr el mejoramiento en la prestación del servicio y por ende los fines la función administrativa.

Esta carencia de conocimiento en el escenario del control fiscal, de la administración pública y la academia ha impedido que sea una herramienta de utilización generalizada, para contrarrestar las falencias que puedan presentarse en el desarrollo de la labor misional y el impacto en la sociedad.

**1.1.3. Formulación.** ¿La aplicación de las normas de Gestión de calidad como complemento de las normas que regulan el ejercicio del control fiscal colombiano es un mecanismo adecuado en el marco de la gestión pública moderna, para el eficaz desarrollo de la labor de control sobre los recursos públicos?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

El estudio de los resultados obtenidos por la CGR con la implementación del Sistema de Gestión de calidad como herramienta complementaria de las normas que regulan el ejercicio del control fiscal, es de mucha utilidad dada la falta de conocimiento sobre la conveniencia de su implementación, derivada de la innovación que representa con respecto al conservador sistema de calidad aplicado únicamente a las empresas privadas.

Por lo anterior es pertinente establecer si a través del esquema plantear, identificar, destacar, difundir y estimular practicas pioneras y organizadas de gestión se han generado efectos que respondan a la búsqueda de la excelencia en el control a la desviación y disipación de los dineros públicos y al mejor posicionamiento de la Contraloría como Entidad de Control fiscal, o si por el contrario el efecto logrado no ha sido representativo de un cambio positivo en la labor desarrollada por éstos órganos de control y la falencia se identifica en la estructura del sistema de control fiscal Colombiano.

**1.2.1. Síntomas que reflejan la problemática.** Altos niveles de corrupción en el manejo de los recursos públicos, e impunidad frente a los responsables de tales conductas y del precario resarcimiento frente al daño causado al patrimonio público, mediante el despilfarro o malversación de fondos y bienes públicos, que afectan significativamente las finanzas e impiden lograr en buena medida los propósitos y fines del Estado en materia de inversión social.

Falta de efectividad de las investigaciones fiscales, cuando el daño al patrimonio público es irreparable,<sup>6</sup> por la poca oportunidad e inercia de la rutina y la tramitomanía, alta politización, y por ser bastante selectivo, nada preventivo,

---

<sup>6</sup> Como se evidencia en casos emblemáticos como el de la Central Hidroeléctrica del Guavio, Foncolpuertos, la contratación de obras públicas, los desfalcos a la DIAN, a los sistemas de pensiones y de salud, las políticas y programas intencionalmente direccionados como Agro Ingreso Seguro, los desastres ambientales causados por equivocadas políticas, entre muchos otros.

dudosamente pertinente, escasamente efectivo, ante elevados volúmenes de recursos públicos están llegando a regiones que no cuentan con los controles adecuados.

Falta de legitimidad de los órganos que ejercen en control fiscal en Colombia. Ante la sociedad colombiana, la función ejercida por las Contralorías es ineficaz para combatir el detrimento del erario público, dicha circunstancia se refleja en las siguientes realidades:

- a)** Supresión de las contralorías territoriales.<sup>7</sup>Cuya base fundamental radica en que el control fiscal del país puede ser asumido por la Contraloría General de la República sin costos globales adicionales; las contralorías regionales se encuentran politizadas y no dan ejemplo en materia de austeridad y de eficacia.
- b)** Bajo recaudo de las contralorías territoriales, frente al presupuesto asignado para su funcionamiento.
- c)** Falta de control adecuado a Graves casos de corrupción, (desfalco y desviación de los recursos públicos).
- d)** Fallas en el proceso de responsabilidad fiscal que adelantan las Contralorías y que impide el resarcimiento del detrimento ocasionado al Estado. Tales como congestiones, ausencia de defensa técnica, indebida notificación, indebida prorroga de términos, falta de práctica, publicidad y contradicción de la prueba, sin impulso procesal por defensa.
- e)** Falencias en la cobertura de los sujetos vigilados – ejercen gestión fiscal, en las auditorías practicadas por las Contralorías.
- f)** Precarios niveles de conocimiento y experticia por parte de los auditores gubernamentales sobre avanzadas modalidades de gestión financiera, económica, administrativa, de planeación del desarrollo urbano, de evaluación de proyectos, programas y políticas públicas, y sobre las nuevas tendencias de la corrupción.
- g)** Retraso tecnológico de los organismos de control frente a los recursos con los que cuentan los vigilados.

---

<sup>7</sup> Proyecto plasmado en la **ley 796 de 2003(enero 21)** “*Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.*”



### **1.2.2. Causas probables de la problemática**

- i.** Falta de estudios sobre la conveniencia de la aplicación de las normas del SGC, en el conjunto con las normas que regulan el ejercicio del control fiscal, en Colombia.
- ii.** Falta de estudios sobre la eficacia del Sistema de Control Fiscal actualmente vigente en Colombia e implementado por la Constitución Política de 1991.
- iii.** Falta de promoción de los resultados de la aplicación de las normas del SGC y MECI, derivada de la Incompatibilidad entre las normas que componen el Sistema de Gestión de Calidad y Sistema de Control Interno con las normas que regulan el ejercicio del control fiscal.
- iv.** Falta de promoción de los efectos de la aplicación de las normas del SGC y MECI, derivada de la Indebida aplicación del Sistema de Gestión de calidad y sistema de Control interno en las actividades misionales desarrolladas por la CGR., determinado por:
  - a)** Dificultad para asumir nuevos retos que obedece a circunstancias tales como: Bajo nivel de compromiso de los Directivos, falta de motivación en cuanto a la aplicación de la Ley, falta de autocontrol y auto-regulación.
  - b)** Falta de continuidad en la capacitación y documentación: falta de auto-capacitación, y capacitación y de asesoría para interrelacionar MECI con GP1000 y sobre los beneficios que implica el SGC, falta de verificación de la asimilación en los funcionarios de los contenidos de las capacitaciones.
  - c)** Limitaciones técnicas en la aplicación de la normas de calidad: guías de formulación diferentes a como se ejecutan los procedimientos.
  - d)** Desmotivación y repetición de actividades.
  - e)** Deficiencias en el establecimiento de indicadores y no conformidades.
  - f)** Los procesos no se ejecutan de acuerdo a lo establecido en la norma luego de la aprobación del organismo de certificación.
  - g)** Lo establecido en el manual difiere de la forma real en que se ejecutan los procesos. (Dicotomía entre la caracterización y la ejecución de los procesos)
  - h)** Adopción del Sistema de Manera impositiva: porque no se establecen los fines de la norma (identificar el impacto en cada proceso de la Entidad).

v. Falta de desarrollo de un instrumento de comunicación entre la CGR y las Contralorías Territoriales para reproducir la utilización de herramientas de apoyo a la gestión desarrollada.

vi. Debilidades en la estructura del Sistema de Control Fiscal que hace que la utilización de herramientas como el Sistema de Gestión integral de Calidad no represente mayor beneficio.

**1.2.3. Hecho Social.** Conveniencia de la aplicación de las normas de gestión de calidad como complemento de las normas que regulan el sistema en control fiscal en procura de la eficacia y la legitimidad del servicio que prestan los organismos de Control Fiscal.

### **1.3. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

**1.3.1. Espacio geográfico.** El espacio geográfico donde se desarrolla la presente investigación es en la ciudad de Bogotá Distrito capital, donde se encuentra ubicada la sede central de la Contraloría General de la República.

**1.3.2. Sujetos y/o objetos que participan en la realización del estudio. Investigador.** Ariadna Raquel Vargas Malaver.

**Sujetos investigados:** Contraloría General de la República - Procesos misionales  
- Contralorías territoriales.

**1.3.3. Demografía. Temporal:** Vigencia 1990- 2010. **Espacial:** Contraloría General de la República - áreas misionales. Contralorías territoriales.

### **1.4. LIMITACIONES.**

- Imposibilidad de acceso a la totalidad de informes de la firma certificadora del SGC en la CGR.

- Falta de colaboración de algunas Contralorías territoriales para resolver los derechos de petición de información elevados.

### **1.5. OBJETIVOS**

#### **1.5.1. OBJETIVO GENERAL.**

Determinar la conveniencia de la aplicación en el sistema normativo de control fiscal colombiano de la norma técnica de calidad como herramienta complementaria para el control eficaz de los recursos públicos y por ende para el logro de los fines estatales.

### **1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

Definir la necesidad de la implementación del SGC en el desarrollo y evolución del control fiscal.

Analizar el sistema de Gestión de calidad con que actualmente cuenta la Contraloría General de la República, en paralelo con el examen de las falencias y logros en la trayectoria de ésta Entidad.

Identificar los resultados que genera la aplicación de las normas técnicas de calidad y MECI como complemento de las normas propias del sistema de control fiscal en el desarrollo de las actividades propias del área misional de la Contraloría General de la República.

Determinar el origen de las falencias que se siguen presentando en la prestación de los servicios luego de la aplicación de las normas de Gestión de calidad y plantear posibles soluciones jurídicas apropiadas para atacar o disminuir las mismas.

### **1.6. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.**

En el contenido del presente trabajo de investigación se buscó dar solución a los siguientes planteamientos:

¿Las normas técnicas propias de los Sistemas de Gestión de calidad y Control Interno, son compatibles y armónicas con las normas técnicas que regulan el ejercicio del control fiscal en nuestro país?

¿Cuáles han sido los resultados logrados por el área misional de la CGR en la prestación de servicios, a partir de la implementación de las normas de Gestión de calidad y control interno?

¿Los resultados obtenidos con la implementación y aplicación de las normas de Gestión de calidad por parte de la CGR han sido comunicados o promocionados;

¿Cuál ha sido la influencia de la implementación del SGC en las Contralorías Territoriales?

¿Cuál sería la solución jurídica adecuada para que la Contraloría General de la República pueda optimar el desarrollo de su labor misional en el marco de una gestión pública moderna - eficiencia, eficacia y efectividad - en la prestación del servicio de vigilancia a los recursos públicos?

## 2. MARCO REFERENCIAL

### 2.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTROL FISCAL.

*“Una inadecuada gestión fiscal conlleva las censuras y las sanciones previstas por el constituyente y el legislador, y conduce al reproche de los órganos de control. Al contrario, una gestión fiscal apropiada escapa a valoraciones de esa naturaleza.”<sup>8</sup>*

El doctor Iván Darío Gómez Lee en su libro Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental, hace un recuento histórico del control fiscal en Colombia:

#### A. Orígenes bajo el dominio español.

Establecido el dominio español en el Nuevo Mundo, se puede señalar que para vigilar los recursos de las colonias americanas (especialmente el oro), según los parámetros de la legislación de indias, se crean las primeras instituciones de control fiscal. Para el año 1524 se crea el supremo Consejo de Indias, con la atribución de investigar a altos funcionarios y expedir el finiquito a empleados de manejo. La primera institución de control fiscal, propiamente dicha aparece en el año 1550, con la instalación de la Real Audiencia de Santafé de Bogotá, que cumplía su función a través de oidores que visitaban periódicamente los territorios, con el fin de vigilar a los alcaldes y regidores. Para las tareas de inspección de bienes y rentas reales y la fiscalización de tesoreros, se instituyeron en el año 1593, los oficiales reales.

Con el propósito de organizar el manejo de las finanzas en territorios como el nuevo Reino de Granada y otras zonas que generaban grandes recursos, se instaló entre 1605 y 1606, un Tribunal de Contadores de Cuentas, institución de vigilancia fiscal especial con plena identidad encargada del examen, enjuiciamiento y sanción de quienes tuvieran bajo su responsabilidad el manejo de fondos, bienes o servicios del reino español, hasta bien entrado el Siglo XVIII.

#### B. El periodo independista y republicano.

Durante el periodo independista fue creado el Tribunal Superior de cuentas que se encarga de la aplicación de la Ley principal contra los empleados de hacienda (23/10/1819); en este régimen se mantienen las instituciones de control de los dineros públicos apoyado en el principio liberal, según el cual los bienes que

---

<sup>8</sup> Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia.

conforman la hacienda pública son patrimonio de todos los ciudadanos y en consecuencia le compete el derecho de vigilar el manejo que de ellos se haga. Mediante la Ley de 6 de octubre de 1981 se reemplaza el Tribunal Superior de cuentas por la Contaduría General de Hacienda.

Durante la época colonial y primera etapa de la era republicana existió un control fiscal ejercido por diversos órganos los cuales vacilaban entre formas colegiadas y unipersonales, adoptado mediante leyes y no propiamente al amparo de normas constitucionales.

### **C. Las reformas a partir de 1923 – Kemmerer.**

En el marco de la hegemonía conservadora, que se extiende por más de cuatro décadas desde finales del siglo XIX, en la reforma que se detalla se producen trascendentales cambios en el enfoque y la organización del control fiscal, al pasar de una entidad de carácter jurisdiccional y colegiada a una de tipo administrativo y unipersonal; hecho que situará al país en un modelo de corte anglosajón. En 1923 la misión norteamericana Kemmerer visitó nuestro país y recomienda la creación de un sistema de contabilidad, fiscalización y estadística para organizar las finanzas y ejercer un control eficaz sobre la inversión de los caudales públicos. Dicho mecanismo se encargará de vigilar la observancia de las leyes y reglamentos administrativos relativos al manejo de propiedades y fondos públicos; ya que encontró que la Corte de Cuentas como órgano Fiscalizador no era realmente efectiva; por la demora en el examen de las cuentas, no era posible aplicar oportunamente los correctivos necesarios.

Mediante la Ley 42 de 1923 se acogen las principales conclusiones de la misión y se crea el departamento de la Contraloría, bajo la forma de un departamento administrativo, cuya dirección se encarga a un Contralor General, nombrado por el poder ejecutivo con la ratificación de la Cámara de Representantes, para un periodo de cuatro años, en el cual podía ser reelegido, en cuanto a su funcionamiento se le asigna competencia para establecer los métodos de contabilidad, efectuar el examen, glosa y fenecimiento de las cuentas de los encargados; recibir, pagar o custodiar fondos o bienes de la nación; y revisar todas las deudas y reclamaciones a cargo o a favor de la República; derivados de la administración activa o pasiva del Tesoro Nacional y llevar las cuentas generales de la Nación. Una importante modificación se hizo en el año 1932, mediante el Decreto 911, el cual convirtió al departamento de la Contraloría en una Oficina de contabilidad y control fiscal.

#### **D. Reformas constitucionales de 1945 y 1968.**

En el año 1945 y 1968 el constituyente de la época, mediante Acto Legislativo número I del 16 de febrero, le da rango constitucional al control fiscal, asignándole funciones propias e independientes como la oficina de contabilidad para el cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y el ejercicio de las funciones administrativas inherentes al desarrollo de su propia organización; dejando desde esta época implícita la función técnica este organismo fiscalizador.

Con la reforma constitucional de 1968, se instituye que la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la Contraloría General de la República, suprimiéndose el carácter de oficina de contabilidad que tenía bajo la Constitución reformada en el año 1945 y dejando como atribución especial la de prescribir los métodos de contabilidad y la manera de rendir las cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales, con lo cual se conserva implícito el carácter técnico de este ente. Igualmente se amplía en cuatro años el periodo del Contralor.

#### **E. La Ley 20 de 1975.**

Con esta ley se pretendió como objetivo fundamental la moralización de la Administración pública a partir de un control efectivo, que trajo consigo un fenómeno de explosión burocrática al aumentar dramáticamente su número de funcionarios, por otra parte precisa que dicho control deberá ejercerse mediante una revisión posterior, pero sin abolir totalmente la vigilancia previa en las empresas. Una de sus grandes innovaciones fue la inclusión de los establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y entidades financieras públicas, que a pesar de estar sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, permiten a la Contraloría establecer un sistema de fiscalización que consulte las necesidades de acuerdo con su modalidad (Art. 22)

Por otro lado conserva implícito el control de gestión (Art. 59), el cual faculta al Contralor para evaluar la capacidad operativa de la Administración, imponiendo la obligación de enviar al Presidente de la República y a la Cámara de Representantes, copia de los documentos que expida en ejercicio de esta facultad., también faculta al Contralor para constituirse en parte civil en los procesos penales por el delito de peculado y crea la carrera administrativa especial para los funcionarios de la Contraloría, así mismo se desarrolló ampliamente la vigilancia fiscal en el país, mediante Decretos Ley en virtud de facultades extraordinarias.

## **F. Proyectos de reforma constitucional en los años 70 y 80.**

En materia de reformas constitucionales se presentaron entre 1978 y 1988 varias propuestas de actos legislativos que no tuvieron éxito; entre ellas la más importante planteada mediante Acto Legislativo No. 11 de 1988, formuló una propuesta para estructurar el control fiscal a partir de una Corporación especializada dotada de cierta autonomía denominada Tribunal de cuentas.<sup>9</sup>

### **2.1.1. Marco Normativo.**

#### **✓ Ley 42 de 1993.**

Mediante la Ley 2ª de 1993, promulgada el 27 de enero de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, se adoptan las reglas que regulan a nivel legislativo el control fiscal en Colombia. Si bien esta ley no es aprobada como un estatuto propiamente dicho, en su aplicación a tenido este carácter, como quiera que es la columna vertebral de los principios, sistemas, sujetos y, en general, los procedimientos que aplican las contralorías para desarrollar sus funciones, e introduce reglas para el funcionamiento de los entes de control.

Con la reforma constitucional se pasa de control previo numérico legal al control posterior o selectivo y de gestión que permite evaluar la calidad con que se hace uso de los recursos públicos, permitiendo que con esta nueva concepción del control fiscal, el examen contable y jurídico se vea enriquecido con la dimensión económica, que facilita analizar el impacto que las acciones de la administración pública tienen sobre el conjunto de la economía e identificar su eficacia con relación a los propósitos contemplados en la Constitución y en la Ley.

Dentro de los nuevos retos de las contralorías se encuentra, entre otros, el informe de gestión y resultados, el cual pretende establecer en qué medida la administración y los particulares utilizan de manera eficiente, equitativa y económica los recursos públicos, así como la valoración de los costos ambientales, del control posterior que ejercerán las contralorías, cuyos sistemas, técnicas y procedimientos, se basan en el examen posterior a la gestión estatal para establecer en esa instancia la responsabilidad fiscal, se podrán medir los resultados alcanzados por los sujetos de control fiscal, en la satisfacción de los

---

<sup>9</sup> Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia. Páginas 29 a 38.

objetivos propuestos en las políticas, planes y programas trazados por las Entidades públicas dentro de los parámetros fijados por la Constitución y la Ley.

Es así como en la vigilancia y evaluación de la gestión y resultados se pretende medir el rendimiento de la ejecución de los programas en comparación con lo planeado y esperado, los beneficios logrados y la consecución de las metas trazadas.

Teniendo en cuenta que el control fiscal valora que se cumplan los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, éste no sólo pretende evaluar la legalidad de las actuaciones administrativas sino que valora que las mismas se hayan realizado con observancia de dichos principios. En cuanto a la valoración de los costos ambientales, siendo un aspecto nuevo del control fiscal, pretenden garantizar la protección de los derechos colectivos del medio ambiente, atendiendo su diversidad e integridad; por ello se pretende que las contralorías tengan un papel muy importante para garantizar el cumulo de derechos y medios de protección de la denominada “constitución ecológica.”

Frente al control financiero concebido como el examen que se realiza, con base en las normas de auditoria de aceptación universal, pretende establecer si los estados financieros de un periodo determinado en una entidad, reflejan razonablemente la situación financiera, el resultado de sus operaciones y los momentos que los originaron, comprobando que en todas las instrucciones y transacciones se hayan observado los principios de contabilidad prescritos por el Contador General.

Además, se introducen importantes reformas al proceso de responsabilidad fiscal como el de jurisdicción coactiva, a saber: el proceso de responsabilidad fiscal. Una vez ejecutoriado, el fallo prestará mérito ejecutivo contra el responsable y sus garantes. Se introduce la publicación del boletín de responsables fiscales, se hace extensivo el juicio de responsabilidad fiscal a los contratistas, se incluye una inhabilidad para trabajar o contratar a aquellos que han sido objeto de fallo con responsabilidad fiscal, se regula la facultad sancionatoria a las contralorías y se busca que sus investigaciones sirvan de plan prueba ante la justicia ordinaria.

Las contralorías podrán ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de obligaciones contenidas en los fallos debidamente ejecutoriados, los cuales prestarán mérito ejecutivo, siempre y cuando establezcan obligaciones claras, expresas y exigibles. El procedimiento para el cobro, términos, así como la facultad para adelantarlos se fija en la ley. Por último, las Contralorías contarán con un mecanismo propio que les permita el cumplimiento de las providencias, buscando restablecer el daño causado al Estado, pudiendo pedir la suspensión de los funcionarios mientras culmina el proceso de investigación.



La Ley 42 de 1993, tiene el siguiente contenido general: las disposiciones generales y el título 1º de la Ley, desarrollan normativamente los aspectos relativos a los sujetos que están comprendidos por el ejercicio del control. Luego se introduce la definición de los principios que orientan la gestión fiscal. A su vez, se desarrolla en detalle cada uno de los sistemas y las modalidades del control fiscal; lo anterior en los capítulos uno y dos. Esta primera parte es conocida técnicamente como el control fiscal micro, relacionado con la rendición de la cuenta y los medios de auditoría. Por último el capítulo tercero de este título se refiere al ámbito del llamado control fiscal macro, en donde se regulan las relaciones de contabilidad presupuestaria, el concepto y alcance del registro de la deuda, las certificaciones, auditaje e informes de la Contraloría en estos asuntos.

El título II está referido a los organismos de control fiscal. En la primera parte se desarrollan normas básicas de la Contraloría General de la República y en la segunda de las departamentales, municipales y sus contralores (capítulos primero y segundo). En el capítulo tercero se articulan las disposiciones para fijar la responsabilidad fiscal, este capítulo fue derogado por el Artículo 68 de la Ley 610 de 2000, como quiera que esta última Ley reguló íntegramente esta materia. Es de precisar que la regulación del proceso de Jurisdicción Coactiva, medio de cobro administrativo de las decisiones de responsabilidad fiscal, no fue derogado y por lo tanto se mantienen vigentes los artículos 90 a 98 de la Ley en esta materia, las mismas hacen parte del capítulo cuarto del título referido. El capítulo quinto regula las sanciones en el ejercicio del control fiscal que ha dado lugar a la creación del régimen jurídico del proceso administrativo sancionatorio fiscal. Las disposiciones finales de la Ley tratan de la comunicación de resultados del control fiscal a otras autoridades y a la opinión pública, amparo por póliza de seguros o fondo especial, adjudicación de licitación en audiencia pública.<sup>10</sup>

#### ✓ **Ley 610 de 2000.**

Con la Ley 610 de 2000<sup>11</sup>, se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías, con un carácter de compendio sistemático y funcional. Esta ley surge por la necesidad de regular de manera integral el régimen de responsabilidad fiscal, estableciendo en forma clara y precisa las reglas de procedimiento para su determinación, y su adopción se justifica ante la deficiente regulación realizada por la Ley 42 de 1993 y en aras de establecer unas reglas de juego claras, tanto para los gestores fiscales como para las Contralorías.

---

<sup>10</sup> Ibid. Págs. 61-66.

<sup>11</sup> Publicada el 18 de agosto de 2000. Diario Oficial No. 44.133.

La ley 610 de 2000, está integrada por cuatro títulos de los cuales se realizará una presentación general de su contenido:

El título 1. Trata los aspectos generales como la definición del proceso de responsabilidad fiscal, los principios orientadores de la acción fiscal, el concepto de gestión fiscal, el objeto y los elementos de la responsabilidad fiscal, así mismo la caducidad, la prescripción y las medidas cautelares, entre otros temas. El título II se refiere a la actuación procesal, está compuesto de cuatro capítulos: el primero se desarrolla el tema de las pruebas, en el segundo los impedimentos y las recusaciones, el tercero referido a las nulidades y el último referente al trámite del proceso.

En el título III se definen las consecuencias de la declaración de responsabilidad fiscal tales como: su mérito ejecutivo, la impugnación y el boletín de responsables fiscales. El título IV, de las disposiciones finales, trata del control fiscal excepcional, la delegación, la constitución de parte civil, la remisión a otras fuentes normativas, el curso de las actuaciones en trámite y la derogatoria que comprende los artículos 72 a 89 y el parágrafo del art. 95 de la Ley 42 de 1993.<sup>12</sup>

✓ **Jurisprudencia concordante.**

✓ **Sentencia C- 840 de 2001.** Declaro exequibles los siguientes apartes:

Art. 1º Definición. La expresión *“con ocasión de ésta”*

Art. 4º Objeto de la responsabilidad fiscal. La expresión mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”

Art. 6º Daño patrimonial al Estado. El aparte *“contribuyan”*

Art. 12 Medidas cautelares. La expresión *“Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe.”*

Art. 41. Requisitos del auto de apertura.

✓ **Sentencia C – 619 de 2002.**

Art. 4º Objeto de la responsabilidad fiscal. El grado de culpa leve fue declarado inexecutable.

---

<sup>12</sup>Ibíd. Págs. 66-67.

Art. 53 Fallo con responsabilidad fiscal. Expresión leve declarada inexecutable.

Art. 67 Actuaciones en trámite. Declarado executable el inciso 1º de este artículo.

✓ **Sentencia C- 1115 de 2004**

Art. 10 Policía Judicial. Inhibida de fallar respecto al aparte *“sin necesidad de prestar caución”*, por ineptitud de la demanda.

✓ **Sentencia C- 131 de 2003.**

Art. 19 Muerte del implicado y emplazamiento a herederos.

Art.42 Garantías de defensa del implicado. Los apartes *“para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista” “sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado”*

✓ **Sentencia C- 477 de 2001.**

Art. 20 Reserva y expedición de copias. *“Bajo el entendido que la reserva a que se refiere deberá levantarse tan pronto se practiquen efectivamente las pruebas a que haya lugar y, en todo caso, una vez expire el termino general fijado por la Ley para su práctica”.*

✓ **Sentencia C - 735 de 2003.**

Art. 44. Vinculación del garante. Declaró executable el artículo por la supuesta vulneración del principio de separación de las ramas y órganos del poder público, así como del debido proceso” (sentencia C- 648 de 2002)

✓ **Sentencia C- 183 de 2002.**

Art. 55 Notificación del fallo. Declaró inhibida de pronunciarse sobre este artículo.

✓ **Sentencia C- 557 de 2001.**

Art. 59 impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Declaró executable el aparte *“solamente”*

✓ **Sentencia C- 877 de 2005.**

Art. 60 Boletín de responsables fiscales.

✓ **Sentencia C- 648 de 2002.**

Art. 61. Caducidad del contrato estatal

✓ **Sentencia C- 366 de 2001.**

Art. 63 Control fiscal excepcional. Declarado exequible (sentencia C- 364 de 2001)<sup>13</sup>

### **2.1.2. Antecedentes de la crisis en el sistema de control fiscal**

En el curso de los ochenta años de historia de la Contraloría General de la República, (CGR) su estructura ha sido adaptada en diversas oportunidades para cumplir su función de control fiscal, bajo criterios de organización de sus competencias por sectores.

El doctor Iván Darío Gómez Lee,<sup>14</sup> ex Auditor General de la República, cita las siguientes causas de la problemática en las Contralorías, así: *“La crisis general de legitimidad de los organismos del Estado a finales de los años 80 se refleja en su incapacidad de dar respuesta satisfactoria a las expectativas mínimas que tiene la comunidad de un estado de derecho y en la ineficiencia de las instituciones para responder a los cambios de las condiciones económicas, sociales y políticas, así como para garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales, pero no es solo eso, algo más grave sucede: la sociedad pierde credibilidad en las instituciones públicas. Es un asunto de peso, por cuanto la confianza que depositan los ciudadanos en sus instituciones y gobernantes es cuestionada, amenazando la existencia misma del Estado”.*

Precisamente la razón de ser de un Estado es el concurso de voluntades de sus miembros y frente a un propósito común que se logra a través de ciertos instrumentos y organismos; si la sociedad pierde la fe en sus organismos y autoridades, se está amenazando la existencia misma del sistema.

Eso fue lo que precisamente sucedió con la crisis de 1989, cuando reflejaba una sociedad que no confiaba en sus instituciones; todos los organismos que integraban las ramas del poder público se encontraban desprestigiados, claro está, en unos casos por ineficiencia, en otros por corrupción. Es este escenario de desprestigio generalizado no escapaban los organismos de control y en particular las Contralorías.

---

<sup>13</sup> Ibid. Págs. 68-69.

<sup>14</sup>Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y relaciones internacionales. Departamento de Derecho Fiscal. 2006.

Los principales factores que desacreditaban a las Contralorías en el preludeo del proceso constituyente fueron: su excesiva burocratización, el tamaño desproporcionado de dichos organismos producido por la fuerte politización; ya que los contralores eran elegidos por organismos de naturaleza política como el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales, sin ningún control ni criterio técnico. Las contralorías eran ante todo fortines políticos de la mayoría la cual elegía al Contralor. De otra parte en esas instituciones no operaba el sistema de carrera administrativa.

El ejercicio de algunas funciones eran otro factor de descredito, ya que se identificaba con la coadministración, en cada entidad pública se erigía una dependencia de control con un Delegado de la Contraloría, llamado Auditor. Este funcionario tenía un inmenso poder burocrático frente a la Administración, pues todo contrato, orden de pago, e incluso cada cheque, pasaba a revisión de esos delegados de esta forma el desempeño de una Entidad dependía de que ellos dieran su aprobación. Dichos funcionarios eran apetecidos por la clase política por constituirse en una fuente muy valiosa de información indebida con la cual presionar a los directivos de la correspondiente Entidad.

El control fiscal fundado en el principio de universalidad y de revisión numérico legal, resulto insuficiente para determinar si las actuaciones de la Administración eran eficientes y estaban dando cumplimiento a los fines y objetivos que le son propios. No obstante los buenos propósitos de la legislación aquí referenciada, en la práctica este sistema carecían de criterios que permitieran medir el impacto positivo o de desarrollo de la gestión realizada por las entidades del Estado, así como la razonabilidad en el manejo de los recursos.

El control fiscal se realizaba como un examen jurídico y contable de suma importancia, pero sin contar con un análisis de la calidad del uso de los recursos públicos, y mucho menos sobre el impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad. Esta situación contribuía a perpetuar el error, según el cual, la eficiencia se media en relación con la mayor ejecución del gasto, traduciéndose en inercia ante el despilfarro y gasto sin proyección. Muchas de nuestras empresas llegaron a considerables niveles de endeudamiento e ineficacia cuyos costos les fueron trasladados a los ciudadanos, en incrementos de los impuestos, tasas y contribuciones.

Bajo la modalidad del control previo, no quedaba claro el límite entre función administrativa y función de control, lo que a menudo se convertía en un obstáculo para el desempeño ágil de las Entidades Públicas. El ejercicio eficaz de la actividad presupuestal se evidenciaba como un enorme problema con lo cual se paralizaba la actividad estatal. Así se generalizaba; un Estado signado por el estigma de la desconfianza, que mencionaba ya ALAIN PEREYFFITT en su obra

el mal latino, donde el sinnúmero de trabas, controles y rutas críticas encarecen el costo de cualquier proyecto.

De la escasa independencia de las contralorías dentro de la estructura del Estado también se deriva un cierto malestar; por este motivo el tema fue ampliamente debatido a nivel jurisprudencial y doctrinal, para definir el grado de autonomía respecto de los demás órganos que conforman el poder público.

Estas discusiones arrojaron como resultado variadas posiciones que pueden catalogarse de esta manera: una primera asume que la Contraloría es parte de la Administración porque no ejerce funciones jurisdiccionales ni legislativas. La segunda tesis sostiene que la Contraloría es un órgano derivado del poder legislativo; su fundamento es que la elección del contralor tiene origen en el Congreso de la República, a quien pertenece la máxima prerrogativa del control de la Hacienda pública, ejercido en representación de la comunidad, por lo tanto es un poder derivado del parlamento. La tercera tesis sostiene que el órgano de control cumple una función especial en el estado moderno y, por tanto es equiparable a otra rama del poder público o por lo menos independiente de esta, situación que no riñe con que tengan estrechas relaciones de apoyo técnico con el Congreso, para que este último ejerza su control político del manejo de fondos y políticas públicas de la administración.

Por último, otro factor que incidió en la crisis del control fue la carencia de mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los administradores del erario, lo que acrecentó el fenómeno de corrupción en nuestras instituciones, ya que no existía la manera de que aquellos respondieran con su propio patrimonio frente a la sociedad por los malos manejos, faltantes, hurto de bienes públicos.

Las anteriores circunstancias forzosamente se reflejaron en que los resultados de la gestión de las Contralorías fueran poco alentadores, de escasa calidad en sus investigaciones y poca solidez en sus pronunciamientos.

Esta era la carencia de legitimidad de las Contralorías que abre paso a la reforma de la carta por la vía excepcional de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente mediante un Decreto de Estado de Sitio.<sup>15</sup>

Ante la necesidad de introducir reformas fundamentales en la Contraloría, se conformaron comités tales como racionalización de la Gestión Pública, desburocratización, Colombia ágil, establecidos en el año 1981, bajo el Gobierno del Presidente Julio Cesar Turbay Ayala, quien respecto al tema de control fiscal elaboró un estatuto integral para modernizar la fiscalización, a través de la

---

<sup>15</sup> Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia. 2006.

eliminación del control previo, y el fortalecimiento del área relacionada con la efectividad de juicios fiscales y la reducción de personal de la Contraloría.

En la comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, se presentó ponencia por parte de Jesús Pérez González-Rubio, en la que advirtió la falta de un control de resultados en la Administración para medir la eficiencia de la misma. Señaló además, la conveniencia de crear una institución que pueda mostrar “cuál es el resultado que alcanza el Estado con sus recursos, y como ese resultado se compara con los objetivos propuestos,” ya sea en el sector público industrial y comercial porque a partir de la verificación se acabaría con la burocratización de los funcionarios, se rescataría el principio de responsabilidad y sería el fin de las fuentes de inmoralidad. Bajo los parámetros anteriormente señalados se creó un nuevo esquema de control fiscal con base en la constitución política de 1991.

En vigencia de la Constitución Política de 1991, se han configurado 2 modelos organizativos de la Entidad. El último de ellos está contenido en el Decreto Ley 267 de 2000, mediante el cual se dictan las normas de organización y funcionamiento de la Entidad, se establece su estructura orgánica y se fijan las funciones de sus dependencias, entre otros aspectos.<sup>16</sup>

No obstante los evidentes beneficios reportados en las reformas introducidas por la Carta de 1991, el modelo que adoptó a comienzos de los 90 era excesivamente ramificado, las unidades que componían cada sector eran las siguientes: revisión de las cuentas, control físico y gestión, control financiero y legalidad, y la de valoración de los costos ambientales; ello entorpecía la función integral de control, obstaculizaba los canales de comunicación y coordinación; marcando una excesiva dispersión de las decisiones técnicas en el momento de valorar la gestión de un sujeto.

La estructura organizativa otorgada a las seccionales no correspondía a las necesidades reales del ejercicio de la vigilancia fiscal, contaba con subsectores que no atendía las entidades que se vigilaban, por una especialización por tipos de controles que resultaba obesa e inoperante.

Bajo los nuevos fundamentos constitucionales se siguió presentando ineficacia ante la corrupción, el mal manejo de los recursos públicos, y el resarcimiento patrimonial, tal y como lo afirma el Dr. Ernesto Tuta,<sup>17</sup> hoy existen 63 proyectos de

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Manizales. Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación a nivel nacional o por lo menos regional, y sin evidencia alguna de ser producto de estudios técnicos que garanticen la calidad y pertinencia en su elaboración, desarrollo y resultados; se presenta una pesada carga procedimental y de formalismos para la planeación y ejecución de auditorías; escasa calidad y profundidad de los análisis y bajos resultados; en algunas zonas del país el control se ve aún más limitado por razones de orden público y por el asedio de las mafias que controlan algunos territorios y capturan las instituciones del Estado; la oportunidad, de la calidad y de la efectividad del control sigue siendo crítica<sup>18</sup>, y no se considera para la opinión y los pronunciamientos anuales del Contralor.

Otros autores, también han realizado labores investigativas en torno a las falencias encontradas en la labor misional llevada a cabo por los órganos de control fiscal, dentro de los cuales resaltan Guillermo Augusto Rodríguez R., Álvaro Botero Mejía, en su libro *Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios Críticos*; el Doctor Ernesto Tuta Alarcón, en su libro *Control Fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las Contralorías territoriales en Colombia*, los informes de trabajo de campo a la CGR, por parte de la Auditoría General de la República.

## **2.2. RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL DESARROLLO Y LA EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

La divergencia entre lo público y lo privado, no es tan clara cuando se observa desde la óptica del servicio que se ofrece a la comunidad, puesto que los roles que han ido asumiendo los particulares a partir de los conceptos neoliberales introducidos en nuestra actual Carta Política, nos permiten vislumbrar el reemplazo de las actividades “estatales” en cabeza de particulares, sector que de una u otra forma contribuye al logro de los fines esenciales del Estado, como la protección de los intereses generales de los asociados, servir a la comunidad y promover la prosperidad general a través de la satisfacción de las necesidades básicas de una población, razón ésta por la que las actividades de uno u otro sector tienden a ser las mismas.

Es tal la identidad que existe entre las actividades de dichos sectores que por un lado el legislador ha contemplado dentro de la estructura de la administración pública, la existencia de empresas industriales y comerciales que compiten en un marco de igualdad con las del sector privado, y de otro lado están las empresas

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* El método actual justifica y aborda el examen de la gestión fiscal mucho tiempo después de realizadas las “*actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos*”.



privadas a las que se han asignado la prestación de servicios públicos o el ejercicio de funciones que son de naturaleza eminentemente públicas.

Debido a la convergencia que existe en el actuar por parte de órganos e instituciones del sector público y privado, en pro de la consecución de los fines esenciales el Estado, no es descabellado pensar que las técnicas o metodologías aplicadas para el mejoramiento en uno de esos sectores, puedan ser aplicadas en el otro.

No cabe duda que vivimos en un mundo de mercado cada vez más internacionalizado en el cual para que crezcan las empresas o se mantengan, deben ser más competitivas, ya que la dinámica de la competencia hace que las que no se adecuen al entorno terminen por morir. Las empresas deben establecer políticas de diferenciación, ser líderes en costos para obtener unos márgenes competitivos; para la consecución de estos fines es indispensable que todo el personal de la organización se involucre y ofrezca lo mejor de sí mismo para contribuir al éxito de la empresa.

Los sistemas de gestión de calidad ofrecen a las empresas las bases para poder conseguir estos objetivos, ya que de un lado ofrecen una mejor imagen de la empresa, ventaja que se genera como consecuencia del incremento de la competitividad, y el fomento de la participación activa y dinámica del personal en la gestión de la empresa.

Las compañías BAVARIA S.A., EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN, FINAGRO, son un prototipo del éxito logrado por el sector privado Colombiano a nivel mundial, dicho éxito se deriva de la introducción dentro de sus esquemas de producción de normas de Gestión de calidad, dada su connotación de instrumentos dirigidos a asegurar la calidad de los productos y servicios, y el énfasis en el enfoque al cliente, la gestión de los procesos, el mejoramiento continuo, la reducción en los costos, optimización de los resultados operativos y el bienestar organizacional, circunstancias claves en el logro de sus resultados.

En el Sector Público, la necesidad de los Gobiernos iberoamericanos de fortalecer las capacidades institucionales públicas para satisfacer las demandas ciudadanas de integración y pertenencia, encuentra respuesta en el fortalecimiento de “la calidad de la gestión pública” como un instrumento real al servicio de la cohesión social;<sup>19</sup> en este sentido, la Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión pública, insta a las administraciones públicas de los países de Hispanoamérica a adoptar estrategias principios y orientaciones de innovación, racionalización y mejora de la

---

<sup>19</sup>Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador. El Salvador. 26 y 27 de junio de 2008.

gestión pública, orientadas por la calidad<sup>20</sup>, para posicionarse favorablemente, reforzar su influencia y desarrollarse mediante la formulación de soluciones de mejora creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía y que sirvan de referencia para la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública.

*“No se cambia la sociedad por decreto”*, con esta frase Michael Crozier reflexionaba en 1979 acerca de la necesidad de establecer estrategias de cambio en las Administraciones Públicas, a propósito de una amplia reflexión sobre la necesidad de cambio en estas organizaciones que tanto pueden condicionar el bienestar y de hecho determinan muchas de nuestras actuaciones cotidianas, a través del desarrollo de las políticas públicas.

Así aparecen iniciativas bienaventuradas de reforma o modernización, de necesidad de cambio, que tienen que ver con la insatisfacción ciudadana por los servicios públicos, como la calidad consistente en una filosofía de acción continua por mejorar con el fin de obtener un producto o servicio de valor para el cliente tratando de satisfacer sus expectativas; dicho concepto a lo largo de la historia ha ido evolucionando: en la década de 1920 con la implantación de programas organizativos tendientes a lo que se conoce como organización científica del trabajo (Taylor) se sientan la bases de la calidad mediante la inspección o control del producto como elemento significativo del control de calidad.

En 1950 con el establecimiento de la escuela de relaciones humanas, comienza una gran revolución en todos los conceptos anteriores a la guerra y progresivamente se van implantando ideas organizativas y de control que tiene su base en la depuración y el control de los procesos, con la introducción de métodos estadísticos, por parte de Shewart, para el control estadístico del proceso, distribución de los valores, límites de control y de mejora continua, controlando la producción y mejores productos a menores costes.

Pero es entre 1970 y 1980 cuando se da un gran salto en la calidad, al concebir esta como resultado de una acción integral que parte de medidas propiciadas por el cambio en el concepto de dirección, en una nueva manera de afrontar la misma a partir de la introducción de nuevos conceptos y formas, estableciendo la dirección participativa y por objetivos y aseguramiento de la calidad como parte fundamental del nuevo enfoque de la gestión integral de la calidad.

En la actualidad el concepto de calidad total representa un avance en el concepto de calidad integral, viniendo a sintetizar los anteriores y avanzando en una nueva

---

<sup>20</sup>Entendida ésta como sinónimo de excelencia en la gestión pública.

concepción propiciada por la gestión y dirección participativa (“Management”) y que abarca a todas las actividades de la organización y a todos sus empleados.<sup>21</sup>

2.2.1. **Marco Normativo.** La Constitución Política, en su artículo 209, consagra los principios que rigen la función administrativa, los cuales constituyen piedra angular para la creación de sistemas como el de gestión de la calidad y el de control interno, los cuales buscan alcanzar la eficiencia y la eficacia de la actividad estatal a través del mejoramiento continuo de la gestión pública.

“**Artículo 209.-** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

La Constitución en su afán modernizador de todas las instituciones que constituyen la estructura del Estado, preceptúa en sus artículos 209 y 269, la obligación de las entidades de la **administración, en todas las Ramas del Poder Público**, de contar con un sistema de control interno que atribuya la responsabilidad de su operación y funcionamiento a las directivas estatales.

“Art. 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”

- **Antecedentes de la Ley 872 del 2003.** A continuación se transcriben algunos apartes de los debates surtidos en el seno del Congreso de la República para adoptar el Sistema de Gestión de la Calidad aplicable al Sector Público, con el fin de identificar los lineamientos trazados por el legislador en la materia.

Esta iniciativa tuvo origen en dos proyectos, el 03 del 2002 –Senado- cuya finalidad era adoptar el sistema internacional de calidad ISO 9000 en las entidades estatales y, el 27 del mismo año –Senado- que buscaba la implementación de un sistema de gestión de calidad y efectividad en las entidades de orden nacional.

---

<sup>21</sup> CAMARASA CASTERÁ, Juan José. La calidad en la Administración Pública. Grupo editorial Educar 2000. Abril de 2004. (en línea) disponible en [http://www.educarm.es/revista8\\_02.pdf](http://www.educarm.es/revista8_02.pdf).

Las características de los proyectos acumulados durante el trámite legislativo eran las siguientes:

“El proyecto de ley 03 (...) propone que se adopte el sistema de gestión de calidad ISO 9000 en todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y establecimientos públicos descentralizados con un plazo de 3 años para obtener la respectiva certificación. “Dispone también el proyecto (...), que el Sena, será el encargado de apoyar el proceso de implementación del sistema y el ICONTEC llevará a cabo el proceso de certificación.

“La norma ISO 9000 es un referente internacional de calidad adoptado por numerosas empresas privadas del país, también de muchas en el mundo y en algunas entidades públicas colombianas, la norma define unos requisitos mínimos para la gestión interna de la calidad, los cuales permiten obtener una certificación que en el país solamente dan tres entidades privadas, dos multinacionales y una colombiana que es el ICONTEC. “Con esta certificación, las empresas pueden entrar a operar en mercados exigentes y aumentar su competitividad mundial.

“El proyecto (...) número 27 propone también implementar un sistema de gestión de la calidad en las entidades del orden nacional, con funciones de administración pública, sin embargo no lo refiere a la norma 9000, sino que describe las características del sistema, los agentes obligados, los requisitos y pasos para implementarlo y la existencia de una certificación de calidad que no la limita a ISO 9000, aunque la incluye implícitamente entre las certificaciones.”<sup>22</sup>

En el proceso de acumulación se recogieron aspectos de los dos proyectos haciendo énfasis en la importancia de generar una cultura de la calidad frente a una realidad que muestran nuestras instituciones. Expuso la Senadora Ponente:

“... infortunadamente el tema de la calidad no ha estado muy presente en el Estado, hay una cultura de indiferencia de los funcionarios frente a la satisfacción de los usuarios, ya que se asume que la gente siempre va a demandar los servicios estatales, entonces no importa para nada la calidad. Todos conocemos las quejas de la lentitud de la administración pública, la pésima atención y otras fallas de calidad en el sector público.”

---

<sup>22</sup> Gaceta del Congreso 107, de 11 de marzo del 2003, pág. 22

### **2.3. RESEÑA HISTÓRICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA CGR.**

Desde el año 2002, la Contraloría General de la República –CGR- obtuvo Certificación en Calidad por ajustarse a los requerimientos de la norma ISO 9001:2000, y contó con acreditación Internacional ANSI-RAB QMS, hoy ANAB (Estados Unidos) y UKAS (Reino Unido).

El proceso de certificación de la CGR puede reseñarse como sigue: En julio de 2002, la Contraloría General de la República obtuvo la certificación en diseño y desarrollo de metodologías para el control fiscal, en los procesos misionales Control y Vigilancia Micro, Control Macro, Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva y Atención, Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano y en los procesos de gestión de talento humano y gestión de recursos, en las siguientes dependencias: Contralorías Delegadas de los Sectores Social y Minas y Energía; Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas; Dirección de Estudios Sectoriales de Medio Ambiente; Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana; Gerencias de Talento Humano y de Gestión Administrativa y Financiera. Para la Gerencia Departamental del Valle del Cauca, se obtuvo el certificado en los procesos misionales.

Posteriormente, en diciembre de 2002, se amplió la certificación a las Contralorías Delegadas de los Sectores Agropecuario; Gestión Pública e Instituciones Financieras; Defensa, Justicia y Seguridad; Infraestructura, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Físico; y a las Gerencias Departamentales de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Huila, Meta, Nariño, Risaralda, Santander y Tolima, en la totalidad de los procesos que atienden en coordinación con el nivel central.

En desarrollo de las actividades previstas en la tercera etapa del proyecto ISO en la CGR, entre octubre de 2003 y abril de 2004 se amplió el alcance del Sistema de Gestión de Calidad a las restantes 17 Gerencias Departamentales de Amazonas, Arauca, Casanare, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Guaviare, Magdalena, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Sucre, San Andrés, Vaupés y Vichada, completando así el proceso de certificación para toda la Entidad.

Entre el 29 de agosto y el 2 de septiembre de 2005 se llevó a cabo una visita de seguimiento en donde se le dio a la CGR la certificación ampliada hasta septiembre de 2006. En 2006 se realizó la auditoria de recertificación del Sistema de Gestión de Calidad de la CGR. En el mes de septiembre la entidad obtuvo la

recertificación del sistema de Gestión de Calidad, sujeto a la operación continua y satisfactoria del mismo.<sup>23</sup>

En 2007 se efectuó la primera visita de seguimiento a la recertificación del Sistema de Gestión de Calidad por la firma externa BVQI, actividad que presentó cero “No Conformidades” pero que formuló observaciones al sistema de información por la coyuntura de cambios tecnológicos y requirió acciones preventivas mediante la implementación del mapa de riesgos por procesos y no por dependencias.<sup>24</sup> En 2008, se efectuaron las respectivas visitas de seguimiento, con las que concluyó el ciclo de certificación.

Dado que la Contraloría General de la República ha mantenido su compromiso de mejoramiento continuo, cuya evidencia es la trayectoria descrita y la oportuna implementación del Modelo Estándar de Control Interno, es necesario actualizar la certificación de calidad ISO-9001 a las normas vigentes y, por tanto, obtener una nueva certificación que no desmejore las certificaciones anteriores sino que, manteniendo las condiciones de las certificaciones previas, se actualice con los requerimientos de las normas ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009. Para lo anterior es necesario contratar una firma certificadora que cumpla con las acreditaciones según la normatividad vigente.

La Norma ISO 9001:2000 en la que la CGR obtuvo la certificación de calidad fue modificada en noviembre de 2008 por una cuarta edición que la anuló y sustituyó. El Comité Técnico de ISO y el Foro de Acreditación Internacional acordaron vigencia plena de la nueva versión de la norma (NTC ISO 9001:2008) a partir de noviembre de 2010, lo cual implica que las entidades certificadas deben actualizar su certificado a los nuevos requerimientos.

De otro lado, en el año 2009, mediante el Decreto No. 4485, el Gobierno Nacional adoptó “la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 Versión 2009”, la cual establece las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos, entidades y agentes obligados conforme al artículo 2º de la Ley 872 de 2003” (art. 1).

A través de la norma técnica ISO 9001:2008 se establecieron nuevos requerimientos técnicos de calidad exigidos internacionalmente, y mediante la norma técnica NTCGP 1000:2009 el Gobierno Nacional busca integrar el Modelo Estándar de Control Interno –MECI-, el Sistema Administrativo y el Sistema de

---

<sup>23</sup>INFORME DE AUDITORÍA A LA GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Vigencia 2006

<sup>24</sup> Informe Definitivo de Auditoría Integral a la CGR – Vigencia 2007

Gestión de Calidad de las entidades públicas, y a la vez permite articularlos con los Sistemas de Gestión Ambiental y Seguridad Ocupacional entre otros.<sup>25</sup>

#### **2.4. ANTECEDENTES DE OTRAS POSIBLES SOLUCIONES.**

Han sido muchas las soluciones propuestas a partir de la idea de mejoramiento del ejercicio del control fiscal, debido a las implicaciones que conlleva su buen ejercicio para el bienestar de toda la sociedad; dichas propuestas tuvieron su origen en la época moderna desde el cambio estructural con la Constitución de 1991, a partir de la cual el control previo desapareció y en su lugar se estableció el posterior y selectivo; la elaboración de un compendio organizado de control fiscal que tuvo su principal representación con la expedición de la Ley 610 de 2000, la separación de la labor de control fiscal de la etapa de adelantamiento y trámite del proceso de responsabilidad fiscal, a través de la creación de una Corte de cuentas; la modificación de las normas que regulan el trámite procesal haciéndolo más ágil y dinámico con las leyes 1474 y 1437 de 2011, otras como la supresión de las Contralorías territoriales, incentivadas en la falta de rigor técnico resultados e impacto social, o la propuesta ecléctica de modificación estructural de las territoriales evitando la supresión, a través del fortalecimiento de las herramientas de apoyo, entre otras.

En las propuestas de mejoramiento del servicio misional encargado a los órganos de Control Fiscal, se destaca la propuesta del Dr. Tuta Alarcón,<sup>26</sup> contenida en su libro *“Control Fiscal Territorial”*, consistente en la creación de un modelo de contraloría tipo, donde se plasma la necesidad de acciones en tres frentes, fundamentalmente: un bloque de reformas o medidas de contenido constitucional, otro legal y un tercero de contenido reglamentario por parte de las mismas autoridades de control fiscal del país, incluyendo los contralores territoriales.

---

<sup>25</sup>Luis Fernando Ayala Pabón. Director Oficina de Planeación. Estudios previos del Contrato de prestación de servicio certificación del sistema de gestión de calidad de la contraloría general de la república en la norma ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009 y acreditaciones internacionales. Selección abreviada – menor cuantía.

<sup>26</sup>Ibid.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### 3.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Es un concepto de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión de Estado y otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo. Por excepción, algunas dependencias del poder legislativo integran la noción de “administración pública,” a la vez que pueden existir juegos de “administración general” en los cuatro poderes o en organismos estatales que pueden depender de alguno.

Actualmente el modelo de administración habitual es el modelo burocrático descrito por Max Weber, se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios.

- **Poderes de la administración.** La Administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan:

- ✓ La interpretación unilateral de contratos.
- ✓ La capacidad ejecutiva de los actos administrativos. Es decir los actos de la administración deben cumplirse, son obligatorios y la administración está autorizada para imponerlos unilateralmente a los particulares.
- ✓ El sometimiento a una jurisdicción especializada, la jurisdicción contenciosa administrativa.

<sup>27</sup>

#### 3.2. GERENCIA PÚBLICA MODERNA.

Las sociedades en general han experimentado importantes transformaciones durante las últimas décadas, cambiando no sólo el modo de vida de las personas, sino también la manera cómo actúan sus gobiernos. Esto ha sido posible gracias a la diversificación y la multiplicación de los canales de comunicación, que permiten que la mayoría de la población acceda a información en tiempo real desde distintos lugares del mundo, amplían los escenarios de expresión de los individuos y facilitan el libre intercambio de productos y servicios alrededor del planeta, dinámicas que han dado lugar al fenómeno de la globalización y han convergido

---

<sup>27</sup> [http> www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)



en una nueva perspectiva del Estado desde un enfoque liberal, en el que el poder de la esfera estatal se reduce para dar lugar al estímulo de la iniciativa privada.

Estos procesos han repercutido en el surgimiento de nuevas demandas de la población a los gobiernos, modificando las relaciones establecidas históricamente entre los sectores público y privado, exigiendo una menor intervención estatal, por lo que han surgido importantes dinámicas organizativas en el sector privado, que han reemplazado con éxito al Estado en la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

En este contexto, la prioridad del Estado pasó de la provisión directa de bienes y servicios a la garantía de condiciones mínimas que permitan el surgimiento y fortalecimiento de la iniciativa privada, asegurando que los beneficios que de esta se derivan se distribuyan equitativamente entre los miembros de la sociedad. Para ello resulta indispensable modernizar la administración pública, pasando del Estado burocrático tradicional a un esquema más flexible, eficiente, transparente y orientado a satisfacer las demandas de los ciudadanos, a través de diversos métodos administrativos que buscan promover una gestión pública menos costosa, más eficiente y efectiva, los cuales comenzaron a implementarse en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y los países bajos desde los años ochenta.

En este escenario surge la nueva gestión pública, como paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

La implementación de este nuevo modelo de administración implica no sólo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas sino además una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre éstos y el sector privado. Tales dinámicas de cambio suelen generar resistencias entre diversos agentes que pueden ver comprometidos sus nichos de poder en el Estado, por lo que la aplicación de la nueva gestión pública requiere un enfoque holístico de gestión de cambio que, a través de una serie de políticas de formación e incentivos, permita transformar las estructuras, procesos y cultura que predominan en la gestión de lo público.

Los procesos de cambio generados por la implementación de la nueva gestión pública, se encuentran enmarcados en cuatro grandes categorías:

1. **Estado racionalizado o lean state.** El enfoque del Estado racionalizado consiste en analizar cuáles son las necesidades de los ciudadanos y qué agentes, pueden prestarlos con mayor eficiencia y calidad, de modo que el Estado haga sólo aquello que los ciudadanos no puedan conseguir por sí mismos en el mercado. En el resto de los casos, el papel de la administración pública ha de enfocarse en la regulación de los servicios y la potencialización de sinergias entre el sector público y privado, para satisfacer las demandas ciudadanas. El estado racionalizado está estrechamente relacionado con una forma de administración denominada lean management, que se encamina a lograr la eficiencia económica mediante un proceso de mejora permanente de los servicios prestados, el aprovechamiento del potencial de los funcionarios, la orientación a la consecución de los objetivos y una estructura organizativa horizontal y basada en procesos.

2. **Separación de los niveles estratégico y operativo.** La estricta división de las esferas política y administrativa resulta fundamental para la NGP, en la medida en que la primera se enmarca en el ámbito de la gestión estratégica, encargada de definir las políticas globales y sus criterios de aplicación, mientras que la segunda asume un papel de carácter operativo en el que se precisa la manera como se suministran los servicios a los ciudadanos con base en los lineamientos generales establecidos en el nivel estratégico. Esta división denominada, gestión por contratos, permite que cada esfera se especialice en lo que hace mejor, reduciendo el riesgo de que los intereses políticos permeen la aplicación de los programas o que los funcionarios técnicos sean quienes decidan el carácter de las políticas públicas.

3. **Nueva actitud de servicio.** Dada la importancia que se le da al ciudadano, la administración pública debe dejar de concebirse como un instrumento coercitivo dorado de soberanía y empieza a percibirse como un órgano para la prestación de los servicios a la sociedad. Satisfacción de las demandas de los ciudadanos por medio de mecanismos eficientes, efectivos y de calidad.

4. **Nuevo modelo de gestión.** Inspirado en la estructura gerencia y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque de los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de las cuentas sobre los resultados.

Estas características suponen una serie de ventajas de la NGP con respecto al modelo burocrático tradicional, en la medida en que brinda herramientas a los gerentes y funcionarios para ejecutar sus tareas en forma flexible, eficiente y transparente estimulando el liderazgo y la innovación en el sector público, particularidades que se han asociado tradicionalmente solo a la administración de empresas privadas. La flexibilidad del modelo permite adaptar las herramientas

que presta a múltiples contextos, adecuando si ejecución a las necesidades dinámicas de cada sociedad.

La NGP supone cambios estructurales y culturales que no se producen sólo con la expedición de regulaciones, sino que se trata de procesos de transformación paulatina de los patrones de comportamiento de los funcionarios y los ciudadanos. En América Latina se ha avanzado, desde la década de los noventas, en aplicar diversas experiencias que se enmarcan en el paradigma de la NGP, impulsadas por procesos de modernización de origen tanto interno como externo – Fondo monetario internacional y banco mundial. Sin embargo, aún no ha sido posible hacer extensivas la mayoría de estas medidas al conjunto de las instituciones públicas debido al arraigo de la cultura legalista que se encuentra en el modelo burocrático tradicional su mejor soporte, la ausencia de un servicio público profesional y el predominio de una cultura clientelista que obstaculizan esta clase de transformaciones.

Con todo, las dinámicas de cambio están en marcha y en países como Brasil y Chile comienzan a observarse notables avances en la administración del Estado a partir de herramientas de la NGP, por último la importancia de este nuevo paradigma parte de la comprensión de que el ejercicio de los derechos individuales en una democracia liberal está íntimamente ligado a la existencia de un Estado que brinde las garantías necesarias para proteger las libertades individuales y asegurar el desarrollo de la iniciativa privada, lo cual es posible tan sólo con la existencia de una administración pública moderna, eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.<sup>28</sup>

### **LOS PRINCIPIOS DE UNA BUENA DIRECCIÓN.**

1. “Toda empresa debe preparar un verdadero equipo y amalgamar los esfuerzos individuales en un esfuerzo común. Cada integrante de la empresa contribuye con algo diferente, pero todos deben contribuir a una meta común.
2. “Los Gerentes y los Directivos son y serán siempre el recurso básico de cualquier organización, el más escaso, el más perecedero, el que se deprecia más rápidamente, y en el que se debe invertir más cantidad de tiempo y esfuerzo en preparar”. Es una responsabilidad prioritaria de un Director General aprender a gestionar y dirigir a sus directivos.
3. La empresa de hoy y la del mañana necesitan directivos con sentido gerencial y vocación emprendedora. Casi nunca servirá para Directivo en las empresas de hoy, el perfil de la persona “primero de la clase”, estas personas tienden a la

---

<sup>28</sup> NAVAS QUINTERO. Andrés. *“La nueva gestión pública una herramienta de cambio.”* En revista perspectiva (en línea) edición 23 de 2010. Disponible en ><http://www.revistaperspectiva.com/>.

especialización y hoy más que nunca se necesita una visión de conjunto y el espíritu de emprendedor.

4. La empresa ha de crear una estructura poco compleja y con el mínimo de niveles posibles. Hay que evitar que detrás de la jerarquía exista una acumulación equivocada de poder. El poder cada vez más se originará en el conocimiento y no por el lugar que las personas ocupan en la jerarquía.

5. La razón de ser de cualquier empresa es la satisfacción de los clientes, quienes de hecho detentan el máximo poder en la empresa... Los Gerentes y directivos, incluso los muy técnicos deben asumir esta realidad.

6. Una buena Dirección por Objetivos debe hacer posible que cada directivo controle sus propias realizaciones, de las cuales dará cuenta a su superior y con quien “discutirá” la situación y propondrá las medidas correctivas pertinentes. Este es el principio del “autocontrol” que con seguridad significa una mayor motivación y aceptación de responsabilidad. La dirección por Objetivos al establecer “medida” de todos los resultados, permite sustituir la dirección por dominación, por la dirección por autocontrol.

7. La dirección general ha de crear el “espíritu de la organización”

8. El éxito de un buen gerente es “conseguir resultados excelentes con gente normal”.

9. La Dirección General debe evitar detentar y centralizar todo el poder...

10. La creación de un significativo “espíritu de empresa” no significa crear un ambiente de trabajo impregnado de comodidad y relajación.

### **3.3. CALIDAD**

“Consiste en una filosofía de acción continua por mejorar con el fin de obtener un producto o servicio de valor para el cliente, tratando de satisfacer sus expectativas.”

**3.3.1. Definición del Sistema.** En concordancia con la definición de la norma ISO 9000<sup>29</sup>, consiste en la definición de un método de trabajo que identifique, coordine mantenga y asegure que los servicios prestados cumplen con unas especificaciones previamente establecidas en función de las necesidades del

---

<sup>29</sup>“Conjunto de la estructura de la organización, de responsabilidades, de los procedimientos, de los procesos y de los recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de la calidad.”

cliente, a través de la imposición de unos requisitos a las actividades y procesos de la Entidad y su documentación.

La ley 872 del 2003,<sup>30</sup> define en su artículo 1º el sistema de gestión de la calidad como una “herramienta de gestión sistemática y transparente”, aplicable en general a las entidades del Estado, con un enfoque basado en la identificación de los procesos que se surten al interior de cada una de éstas. Por tanto la gestión de la calidad es el procedimiento dirigido al cumplimiento de los objetivos de la Entidad orientados a la Satisfacción del cliente y que es aplicable a todos los procesos internos.

**3.3.2. Objetivos.** Asegurar la calidad del producto por la vía de asegurar la calidad de los procesos y a la mejora continua<sup>31</sup>, en orientación al cumplimiento de los objetivos y a la satisfacción de las necesidades del cliente interno y externo.

### **3.3.3. Características**

- Énfasis en la optimización de la calidad de los productos/servicios, procesos, y talento humano.
- Se originan en una relación contractual entre proveedores y clientes, bajo directrices internacionales.
- Auditorias basadas en mecanismo de certificación.
- Enfoque basado en procesos Interoperables.
- Busca la proposición y consecución de objetivos para lograr los ideales de la Entidad, y detectar las causas de la deficiencia en la prestación de servicio para prevenir su futura ocurrencia.
- Mediante acciones preventivas, minimiza la posibilidad de incurrir en conductas que afecten la calidad del servicio.

**3.3.4. Principios.** Los principios básicos de la gestión de la calidad, son reglas de carácter social encaminadas a mejorar la marcha y funcionamiento de una organización mediante la mejora de sus relaciones internas. Estas normas, han de

---

<sup>30</sup>“**Art. 1o. Creación del sistema de gestión de la calidad.** Créase el sistema de gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente”.

<sup>31</sup>Este enfoque exige una actitud proactiva de autoanálisis y de proposición de objetivos permanentemente

combinarse con los principios técnicos para conseguir una mejora de la satisfacción del cliente. De acuerdo a lo indicado en la norma **ISO 9001**, son:

**a) Enfoque al cliente:** las organizaciones dependen de sus clientes, por lo tanto deben comprender sus necesidades actuales y futuras, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas. Si bien los clientes externos son la razón de ser de las instituciones, los clientes internos son la razón de ser del trabajo de cada uno de los que forman la institución. “Calidad, es vender productos que no regresen, a clientes que si lo hagan.”

**b) Liderazgo:** los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Deben crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse en el logro de los objetivos de la organización. Más que jefe ser líder de calidad, con las siguientes características:

- Al servicio de sus trabajadores, da orientación, ayuda, formación y apoyo
- Resuelve problemas y logra y presenta resultados a través de su gente.
- Conoce su trabajo, sabe el “cómo” y por qué” y lo comparte.
- Forma equipos, la suma de voluntades generan sinergia.
- Comparte beneficios con trabajadores<sup>32</sup>. Es oportuno, justo, equitativo.<sup>33</sup>
- Tiene la honestidad como valor principal.
- Cumple los compromisos en tiempo y forma.
- Privilegiar los resultados sobre los quehaceres.
- No comete el mismo error 2 veces.

**c) Participación del personal:** El personal, a todos los niveles, es la esencia de la organización, y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

**d) Enfoque basado en procesos:** Un resultado deseado se alcanza más

---

<sup>32</sup>Tener logros y reconocimientos es una necesidad de todos los seres humanos, según el psicólogo Abraham Maslow.

<sup>33</sup>Cuando se dice oportuno, deben otorgarse tan pronto como suceda el logro. Por justo se entiende que para un logro pequeño un reconocimiento pequeño y para un logro grande un reconocimiento grande. Por equitativos, es a todos igual, sin favoritismos.

Pasos para establecer un **plan de reconocimiento** son:

1. Definir que se va a reconocer, por ejemplo: logro de resultados, nivel de calidad, puntualidad, etc.
2. Establecer cómo se van a detectar los logros, establecer indicadores y metas.
3. Decidir con que se van a reconocer los logros.

Esta práctica de reconocer a tu gente, fortalece mucho su integración, su dedicación al trabajo y su compromiso con sus resultados, y es que la gente está cansada de que siempre han visto y vivido que “todo es para el vencedor”.es decir para los de arriba.

Establece un **principio de reconocimiento** “Reconocer forma parte de mi ser”, o algo semejante y hazlo válido para todo los líderes de tu empresa.

eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso, el cual se interrelaciona con otros<sup>34</sup>.

**e) Enfoque de sistema para la gestión:** identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos.

**f) Mejora continua:** del desempeño global de la organización.

**g) Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones:** las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y en la información previa.

**h) Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor:** una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.<sup>35</sup>

**3.3.5. Fines.** Son los señalados en el artículo 5º. de la ley 872 de 2003, y hacen referencia a: “**a)** Detectar y corregir oportunamente y en su totalidad las desviaciones de los procesos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de sus requisitos y el nivel de satisfacción de los usuarios, destinatarios o beneficiarios;

**b)** Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas;

**c)** Registrar de forma ordenada y precisa las estadísticas de las desviaciones detectadas y de las acciones correctivas adoptadas;

**d)** Facilitar control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema;

**e)** Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre gestión de la calidad.”

**3.3.6. Implementación.** La NTCGP 1000, contempla una serie de presupuestos para la implementación del SGC, en su art. 4, establece los requisitos mínimos que deben cumplir las entidades, así:

Identificar los usuarios, proveedores, estructura interna, principales funciones, expectativas sobre el cumplimiento de las funciones, procesos estratégicos misionales, su secuencia e interacción, aseguramiento de su eficacia, los puntos de control sobre los riesgos; realizar la ejecución de los procesos conforme a lo documentado, y seguimiento, el análisis y la medición y a partir de allí implementar

---

<sup>34</sup>El control y seguimiento de los procesos es una herramienta muy útil para la mejora interna.

<sup>35</sup> CURSO VIRTUAL ISO 9000 modulo Fundamentación del Sistema de Gestión de la Calidad. 2007.

las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio.

**3.3.7. Responsables.** La responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el sistema de gestión de la calidad recae en la máxima autoridad de cada entidad, sin que sea viable transferir, mediante acto de delegación, una función que por su naturaleza está atribuida al representante legal. El legislador permite que se definan las dependencias y funcionarios que deban desarrollar el sistema de gestión de la calidad, siendo todos responsables por el funcionamiento en cada una de sus áreas:

**“Artículo 2º. Entidades y agentes obligados. Parágrafo 1º.** La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el sistema de gestión de la calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta”.

**“ART. 3. Características del sistema.** El sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos los funcionarios de la respectiva entidad y así garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios”.

**“Artículo 6º. Normalización de calidad en la gestión. (...)** Cada entidad definirá internamente las dependencias y funcionarios que de acuerdo con sus competencias deban desarrollar el sistema de gestión de la calidad, sin que ello implique alteración de su estructura o tamaño”.

**3.3.8. Certificación.** La ley 872 en su artículo 6º dispone que en la fase, de implementación del sistema, las entidades deberán tener en cuenta la norma técnica que expida el gobierno en esta materia, con el fin de cumplir con los niveles mínimos de calidad exigidos en la misma.

**“ART. 7º—Certificación de calidad.** Una vez implementado el sistema y cuando la entidad considere pertinente podrá certificar su sistema de gestión de la calidad con base en las normas internacionales de calidad.”

Los debates sobre el proceso de certificación de calidad, llevaron al legislador a considerarla como un proceso opcional y a dar la posibilidad de que una entidad



pública pueda contratar externamente el proceso de certificación, considerando los requisitos legales<sup>36</sup> y siempre que no exista entidad certificadora gubernamental de orden nacional (Ley 872 del 2003).

### **3.4. GESTIÓN PÚBLICA**

Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el poder ejecutivo.

Es la gestión con las limitaciones el carácter público del cometido. Gestión refiere, según el contexto, tanto una práctica (gestión minúscula) como un conjunto de disciplinas (gestión mayúscula). Se considera la gestión como práctica y como disciplina, con particular atención al papel de la economía.<sup>37</sup>

**3.4.1. Calidad en la gestión pública.** Constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos; debe medirse en función de la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

Considerando que las Administraciones Públicas son instrumentos con que cuentan los Estados modernos para el desarrollo de las políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar, deben implementar la calidad como una herramienta de su gestión, con la finalidad de elevarla a niveles de excelencia, y obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora,

---

<sup>36</sup>Además de los previstos en la ley 80 de 1.993, entre otros debe contar con los estudios que demuestren la conveniencia y oportunidad de la contratación y disponer de los recursos presupuestales.

<sup>3737</sup> ORTUN Vicente, gestión Pública: conceptos y métodos. Universidad de Oviedo. Tomado de [www.diba.cat/.../promoeco-descar...-España](http://www.diba.cat/.../promoeco-descar...-España).

y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

Las iniciativas bienintencionadas de reforma buscan siempre la mejora de la Calidad de los servicios públicos, y tienen éxito cuando “las administraciones se centran en hacer bien aquello que es esencial para el desarrollo. En este contexto se requiere que la reforma o modernización de las administraciones públicas, en definitiva, que las estrategias de cambio y mejora de la calidad de los servicios públicos que prestan se basen en las siguientes prioridades:

- a) Facilitar el acceso de los ciudadanos y usuarios a los servicios, a través de la descentralización, simplificación de los procedimientos, trámites y protocolos, y disminución de los costes y aumentando la calidad.
- b) Introducción de técnicas de gestión que favorezcan un funcionamiento más eficiente, eficaz, rápido y próximo a los ciudadanos y usuarios, que satisfagan sus expectativas y necesidades. Hay que prestar atención a la Calidad, los procesos de innovación permanente, de mejora continua que exige la concienciación e involucración de todos los empleados de las administraciones, los servidores públicos.<sup>38</sup>

**3.4.2. La calidad en las administraciones públicas del siglo xxi.** “En la actualidad, el concepto de **Calidad Total**, representa un avance en el concepto de calidad integral, viniendo a sintetizar los anteriores y avanzando en una nueva concepción propiciada por la gestión y dirección **participativa (“Management”)** y que abarca a todas las actividades de la organización y a todos sus empleados.”

La nueva orientación de la Administración Pública hacia la Calidad Total, al igual que las empresas, debe poner énfasis en situar al cliente externo/ciudadano en el centro de atención de su organización, alcanza a sí misma, a sus empleados (los funcionarios o servidores públicos) a los cuales se les confiere la categoría de clientes internos. Su estructura debe tender a la transformación, al aplanamiento de la jerarquía, a la revalorización de la ética, promoviendo el liderazgo, la satisfacción de su personal considerada como un factor de calidad, al desarrollo de nuevas políticas de personal, de gestión del conocimiento y de aprendizaje organizacional, potenciándose en fin, la vinculación entre empleados y organización, de modo que el trabajo contribuya al desarrollo del individuo en la esfera personal, aporte un espacio gratificante de participación e impulse la mejora

---

<sup>38</sup>Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

de la organización en el campo de juego de un nuevo entorno de eficacia y transparencia.

Por otra parte, tanto por el origen de los recursos que distribuyen como por la propia justificación de la Administración Pública en una sociedad democrática, su evolución pasa, necesariamente, por una orientación hacia el ciudadano, por una mayor receptividad ante sus expectativas y por una clara apertura a su participación.

Así pues la articulación cabal de diferentes formas de cooperación y de diálogo entre la Administración y los ciudadanos constituye uno de los desafíos, en el plano político, con los que se enfrentan todas las sociedades maduras en este tiempo histórico de comienzos de un nuevo siglo y milenio. En este contexto, la modernización de la Administración debe constituir un compromiso articulado en torno a unas estrategias que propicien una administración pública eficiente, que ofrezca servicios de calidad a los ciudadanos y que potencie la participación, transparencia y la colaboración de la sociedad y que dé respuesta a las necesidades sociales.

**3.4.3. Estrategias de la administración para la implementación del SGC.** Son muchas las iniciativas y experiencias de las Administraciones Públicas que se han puesto en marcha para conseguir los cambios deseados en torno a proyectos que se han basado en alguna de las siguientes estrategias<sup>39</sup>:

**a)** Elaboración de Planes Estratégicos o establecimiento de Planes Directores<sup>40</sup>. Definir con claridad los objetivos reales de la organización, la capacidad de alcanzarlos, y recursos para proyectos determinados a través del planteamiento de políticas que involucren a toda la Organización en la Gestión de la Calidad Total.

**b)** Rediseño y racionalización de procesos y Procedimientos, identificando el mapa de procesos de la organización, sistematizando y midiendo cada proceso, analizando y mejorando su eficiencia eliminando aquello que no añada valor.

**c)** Descentralización o desconcentración o transferencia de competencias a favor de unidades subordinadas, ya sea territorial o funcional.

**d)** Acercamiento de la administración al ciudadano con la introducción de mejoras de los sistemas de información y atención al ciudadano.

---

<sup>39</sup>Las estrategias deberán ser realistas además de coherentes y complementarias entre sí y deberán partir de un análisis correcto de la situación actual y realidad de cada organización.

<sup>40</sup>Más concretos que los Planes estratégicos.

- e) Evaluación de las Políticas Públicas, y del desempeño del personal.
- f) Establecimiento de sistemas de indicadores de calidad de servicios que permita establecer comparaciones con otros ámbitos de la misma actividad, seguir su evolución en el tiempo o conocer la valoración de los ciudadanos respecto del servicio que recibe o sobre determinados aspectos clave de la organización.
- g) Introducción de la metodología de la Calidad Total basada en los equipos de iniciativa y mejora en el entorno de la cultura de Cero defectos y la Mejora continua.
- h) Mejora de la gestión económica y financiera con la gestión eficiente de ingresos, gastos, patrimonio y compras.
- i) Desburocratización o racionalización normativa o supresión de aquellos procesos que no añaden valor y sólo constituyen trabas que dificultan la prestación eficaz del servicio, rediseño y simplificación de estructuras.
- j) Mejora de la productividad en base a metodologías ABC (Activity Base Costing) y auditorías de gestión.

**3.4.4. Condiciones y características para la aplicación de las estrategias de implementación del SGC.** Se requieren los principios básicos de la gestión de calidad y además:

- a) Evaluación de la calidad. Planificar y determinar las estrategias y los cambios necesarios para alcanzar el nivel de mejora deseable, aportar los medios adecuados y en el momento requerido para el éxito de Plan.
- b) Orientación a los resultados y ética del servicio.
- c) Los recursos humanos. Requieren formación permanente,<sup>41</sup> y un clima cultural proclive al compromiso del personal con el cambio y a su participación, involucración y responsabilidad en el proceso de cambio.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup>Es necesario como dice Ishikawa que se basen en la formación e información del personal para garantizar el éxito de la operación. *“Todo el personal de la Organización debe hablar y conocer el lenguaje de la calidad y disponer de formación en el manejo de las herramientas de la calidad”*

<sup>42</sup>Camarasa Casterá Juan José. *Inspector General de Servicios de la CARM Profesor del Master de Calidad de la Escuela de Negocios de la Universidad de Murcia. Socio fundador del Instituto Murciano para la Excelencia “IMEX La Calidad en la Administración Pública. educar en el 2000.* abril 2004.

**3.4.5. Contenido finalista de la gestión pública de calidad.** Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b. Una gestión pública para resultados.

La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social.<sup>43</sup>

### **3.4.6. Principios inspiradores de una gestión pública de calidad**

**a) Servicio público.** Las Administraciones Públicas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

**b) Legitimidad democrática.** Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos.

La legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. Para ello, las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.

También, es una fuente de legitimidad el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo el principio del mérito, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático.

---

<sup>43</sup>Ibidem.

**c) Legalidad.** Una gestión pública de calidad implica el sometimiento de la Administración Pública al Estado de Derecho, bajo cuya orientación se organiza y actúa con racionalidad y objetividad.

El principio de legalidad contribuye a la calidad de la gestión pública, por ser una ordenación consciente de las competencias públicas atribuidas a los órganos y entes de la Administración Pública, a través de normas jurídicas.

La calidad en la gestión pública iberoamericana requiere la formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas que la regulen.

**d) Coordinación y cooperación.** Todos los órganos y entes de la Administración Pública contribuyan a la prestación de servicios al ciudadano. A tales efectos, las Administraciones Públicas iberoamericanas preverán la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral al ciudadano.

**e) Ética pública.** Observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas y la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos.

**f) Acceso universal.** El más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que éstos los requieran.

**g) Continuidad en la prestación de servicios.** Los servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida. En aquellos casos en que esto no sea posible, se habilitarán las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano.

**h) Imparcialidad.** Atención a todos los ciudadanos se realiza con imparcialidad, asegurando que serán tratados con igualdad, sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica.

Por causas objetivas, la Administración Pública podrá establecer discriminaciones positivas para proteger a los ciudadanos que lo puedan requerir. En todo caso, corresponde a la Administración Pública la defensa del interés general frente a los intereses particulares.

**i) Eficacia.** La consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.

**j) Eficiencia.** La optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

**k) Economía.** El funcionamiento de la Administración Pública propende a la utilización racional de los recursos públicos, su asignación debe ajustarse estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos.

**l) Responsabilización.** Rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

**m) Mejora continua.** De los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados.

**3.4.7. Norma técnica de calidad para la gestión pública.** La norma específica NTCGP 1000: 2009 contempla los requisitos para la implementación de un Sistema de Gestión de calidad, aplicable a la rama ejecutiva del poder público y otras Entidades prestadoras de servicios, fue implantada en cumplimiento de lo establecido por el Art. 6º de la Ley 872 de 2003, con el propósito de que las Entidades públicas puedan mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y servicios que respondan a las necesidades y expectativas de los clientes.

La intención de los países al elaborar la norma de calidad y aprobarla en la Organización Internacional de Normalización ISO fue la de servir como una herramienta de gestión para que las empresas pudieran ser más eficientes, competitivas, productivas y rentables a través de la aplicación de un sistema de gestión de las organizaciones lógico, ordenado y eficaz que le permite a cada uno de los colaboradores a través de la cultura de calidad convertirse en actor principal del éxito o fracaso de la misma,<sup>44</sup> razón por la que los objetivos de la certificación del sistema de gestión de calidad, son los siguientes:

- Fortalecer el Cambio cultural.

---

<sup>44</sup>Cambia la manera de ser y de pensar de los colaboradores al darse cuenta que su función es fundamental en el éxito de la empresa y que solamente trabajando en conjunto en una mancomunada labor de equipo, se puede acceder al reconocimiento y agradecimiento de los clientes.

- Consolidar el Modelo de Gestión Integral aplicado a las Entidades de Control Fiscal en Colombia.
- Definir procesos y procedimientos a certificar con norma NTCGP 1000:2009
- Sensibilizar en la perspectiva del trabajo en equipo y la calidad total.
- Desarrollar las competencias y la capacitación del talento humano.
- Formar auditores de calidad.
- Mejorar la comunicación interna y externa de los órganos de Control Fiscal.
- Garantizar el funcionamiento de la cultura del buen servicio.
- Perfeccionar el establecimiento de una cultura motivacional y de actitud positiva del personal para asegurar la eficiencia y eficacia de la labor de Control Fiscal.
- Garantizar al ciudadano la efectiva vigilancia de los recursos públicos.

✓ **Orientación de la norma.**

Promueve la adopción de un enfoque basado en procesos, referido a la aplicación de un sistema de procesos<sup>45</sup> dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de los mismos, así como su gestión. Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar un gran número de actividades relacionadas entre sí.

✓ **Los procesos.**

**a) Estratégicos.** Soportan y despliegan las políticas y estrategias de la organización.

**b) Misionales.** Constituyen la secuencia de valor añadido, desde la comprensión de las necesidades del mercado, hasta la utilización por parte de los clientes.

**c) Apoyo.** De soporte, dan soporte y apoyo a los procesos operativos.

**d) Evaluación.** Mantener los sistemas de gestión bajo parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad mediante la medición, análisis, seguimiento e implementación de estrategias dirigidas al control y a la mejora continua de los procesos y procedimientos identificados en la Entidad.

### **3.5. GESTIÓN DE CALIDAD.**

Es una herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en

---

<sup>45</sup>Un proceso es una actividad que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados y consta de: a.- Unas entradas, b.- Unas salidas, c.- Una actividad o proceso en sí misma, d.- Unos requisitos de control, e.- Una medición de la eficacia del mismo, f.- Un responsable del mismo.



la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. Es una estructura operacional de trabajo, bien documentada e integrada a los procedimientos técnicos gerenciales, para guiar las acciones de fuerza de trabajo, la maquinaria o equipos, y la información de la organización de manera práctica y coordinada y que asegure la satisfacción del cliente y bajos costos para la calidad. Es una serie de actividades coordinadas que se llevan a cabo sobre un conjunto de elementos (recursos, procedimientos, documentos, estructura organizacional y estrategias) para lograr la calidad de los productos y servicios que se ofrecen al cliente, es decir, planear, controlar y mejorar aquellos elementos de una organización que influyen en la satisfacción del cliente y en el logro de los resultados deseados por la organización.

### **3.5.1. Funcionalidad.**

- a)** Detectar y corregir oportunamente y en su totalidad las desviaciones de los procesos que puedan afectar negativamente el cumplimiento de los requisitos y el nivel de satisfacción de los usuarios, destinatarios o beneficiarios.
- b)** Controlar los procesos para disminuir la duplicidad de funciones, las peticiones por incumplimiento, las quejas, reclamos, denuncias y demandas.
- c)** Registrar de forma ordenada y precisa las estadísticas y desviaciones detectadas y las acciones correctivas adoptadas.
- d)** Facilitar el control político y ciudadano a la calidad de la gestión en las entidades, garantizando el fácil acceso a la información relativa a los resultados del sistema.
- e)** Ajustar los procedimientos, metodologías y requisitos a los exigidos por normas técnicas internacionales sobre la gestión de calidad.<sup>46</sup>

### **3.6. EL CONTROL FISCAL**

De conformidad con los mandatos de la Constitución y las leyes, el control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: una del orden nacional -la Contraloría General de la República-, que vigila los recursos que son propiedad de la Nación; 32 contralorías departamentales (artículo 272 de la CP) y 30 municipales y distritales (artículo 21 de la ley 617 de 2000) que operan en aquellos municipios de categoría especial y primera y también en los de segunda categoría que tengan más de 100 mil habitantes.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>PINEDA DE MARTÍNEZ, Rosa. MANUAL PRACTICO TEMAS DE ADMINSTRACIÓN PÚBLICA- 500 PREGUNTAS Y RESPUESTAS

<sup>47</sup> Los datos y elementos argumentativos del presente capítulo fueron tomados de los estudios “*Diagnóstico del Control Fiscal Territorial en Colombia*”, con destino a la Misión de Expertos del Control Fiscal, reunida en el segundo semestre de 2010 con el auspicio del Banco Mundial; y del trabajo “*Panorama del control fiscal en departamentos y municipios de Colombia*”, elaborados por

De otra parte, existe como organismo de control de segundo nivel la Auditoría General de la República, que ejerce la función de control fiscal a las 63 contralorías del país (artículo 274 de la CP), organismo que a su vez es vigilado por la Contraloría General de la República.

**3.6.1. La Contraloría General de la República.** Existe una gran responsabilidad en cabeza de la CGR, por ser un instrumento de apoyo técnico que contribuye al cumplimiento del contrato social mediante la vigilancia de la gestión sobre los recursos públicos de las entidades estatales, considerando que a ella corresponde la salvaguarda de la integridad del Tesoro y la Hacienda Nacional.

Para el cumplimiento de su labor constitucional realiza las siguientes tareas: la auditoría general del Balance de la Nación, la contabilidad Presupuestal y del balance del tesoro, el registro de la deuda pública, emite opinión sobre la situación de las finanzas y la evolución de las operaciones efectivas de caja, tanto en materia de ingresos como de gasto Público, elabora las estadísticas fiscales del Estado y ejerce los controles excepcional, prevalente y concurrente en el nivel territorial<sup>48</sup>; éstas labores que contribuyen al cumplimiento de las siguientes finalidades importantes:

1. Promover la transparencia y el adecuado uso de los recursos, estableciendo si los recursos públicos se aplican de manera transparente por el gestor público, en procura de satisfacer las necesidades de la comunidad.
2. Promover el mejoramiento continuo de las organizaciones. Los resultados de la auditoría deben permitir una continua retroalimentación para que la administración pueda emprender acciones preventivas y correctivas en procura de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia.
3. Apoyar a los órganos legislativos. Como organismo técnico la Contraloría General de la República brinda al Congreso información que le permite ejercer el control político que le corresponde. En el caso de las contralorías territoriales, informan el resultado al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental según corresponda.
4. Informar a la comunidad y vincularla al Control Fiscal. La ciudadanía es el principal cliente de las contralorías y es deber de éstas mantenerla informada,

---

la Auditoría General de la República en 2010 y 2011 con el apoyo del especialista Ernesto Tuta Alarcón.

<sup>48</sup> TURBAY QUINTERO, Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Bogotá-. Contraloría General de la República. 2008.

como también promover su vinculación al control fiscal.<sup>49</sup>

La materia y objeto del control fiscal es la gestión fiscal que se realiza sobre todos los componentes de la Hacienda Pública.

En esta dirección la misma Constitución Política determinó que los contralores prescribieran los métodos y la forma de rendir cuentas sobre la gestión fiscal realizada -por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos- e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. (268-1).

### ESTRUCTURA DE LA CGR.

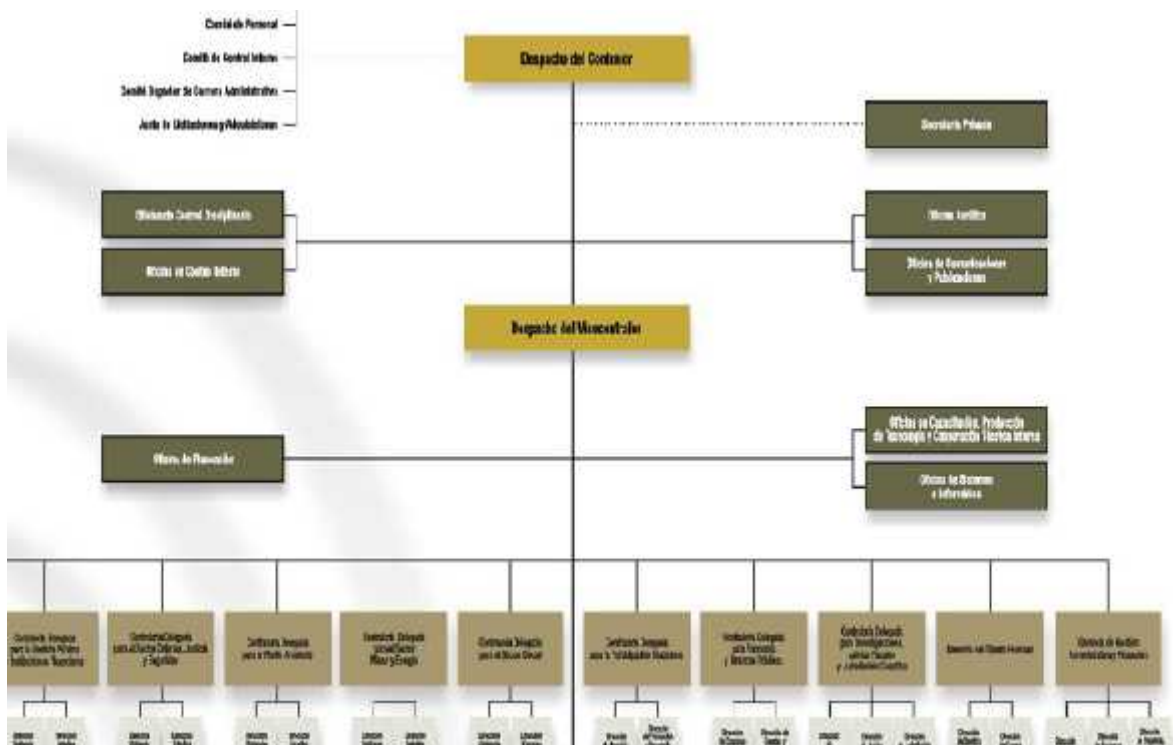


Ilustración 1 - Estructura de la Contraloría General de la República. Tomada de la Página web Contraloriagen.gov.co.

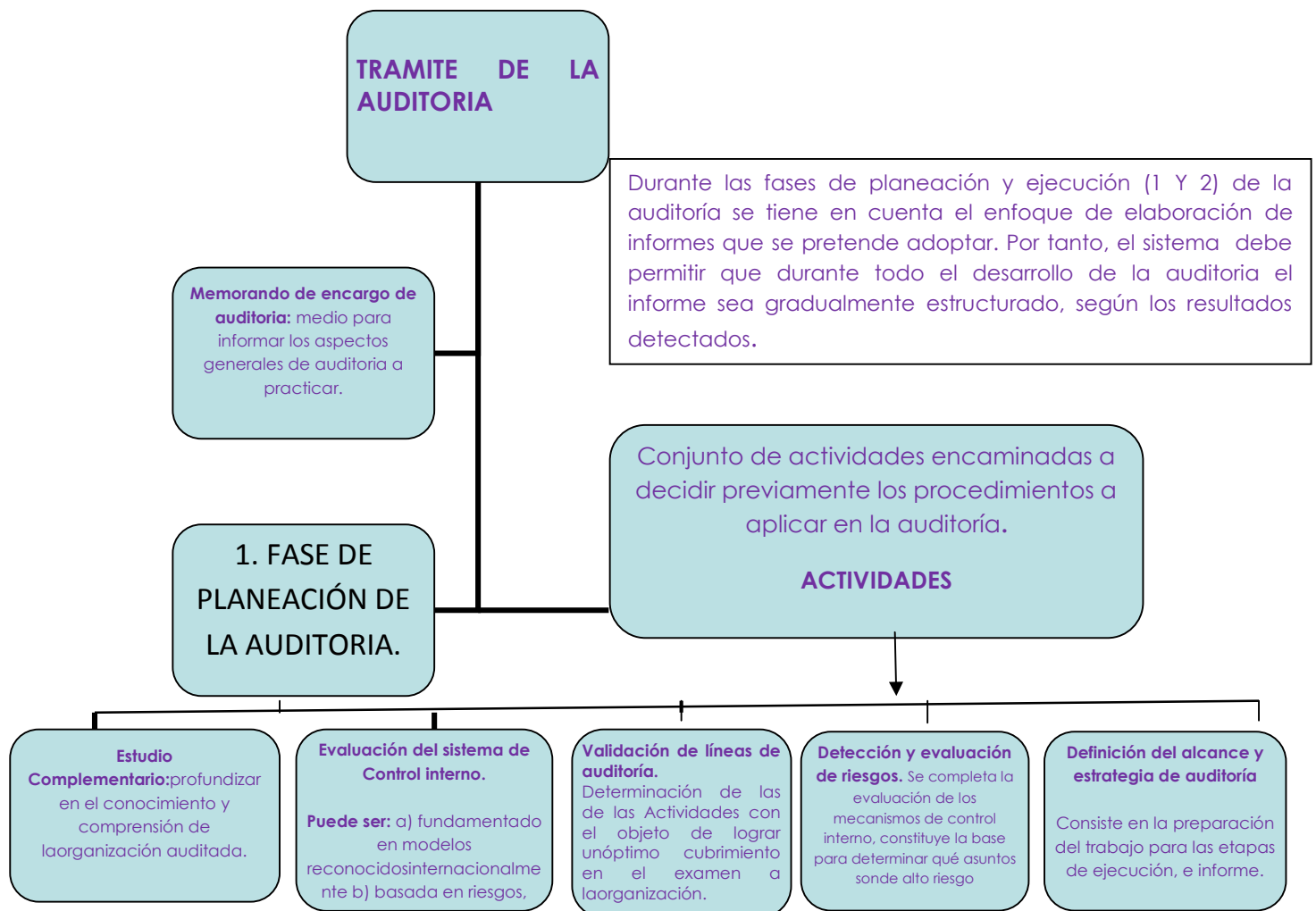
**3.6.2. Procesos Misionales.** Para cumplir con la gestión, la CGR actúa en el marco de sus procesos misionales en las siguientes áreas:

El componente de procesos misionales se divide en tres áreas funcionales de la

<sup>49</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA El control fiscal como instrumento para el mejoramiento de la administración territorial. Diez (10) de octubre (10) de dos mil siete (2007).

Institución, que gestionan sus asuntos con procedimientos claramente diferenciados y que generan productos de distinta naturaleza de la siguiente manera: Control Fiscal micro, Control Fiscal macro, Responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva (Artículo 2. Decreto 267 de 2000 (febrero 22) Organización y funcionamiento de la CGR.)

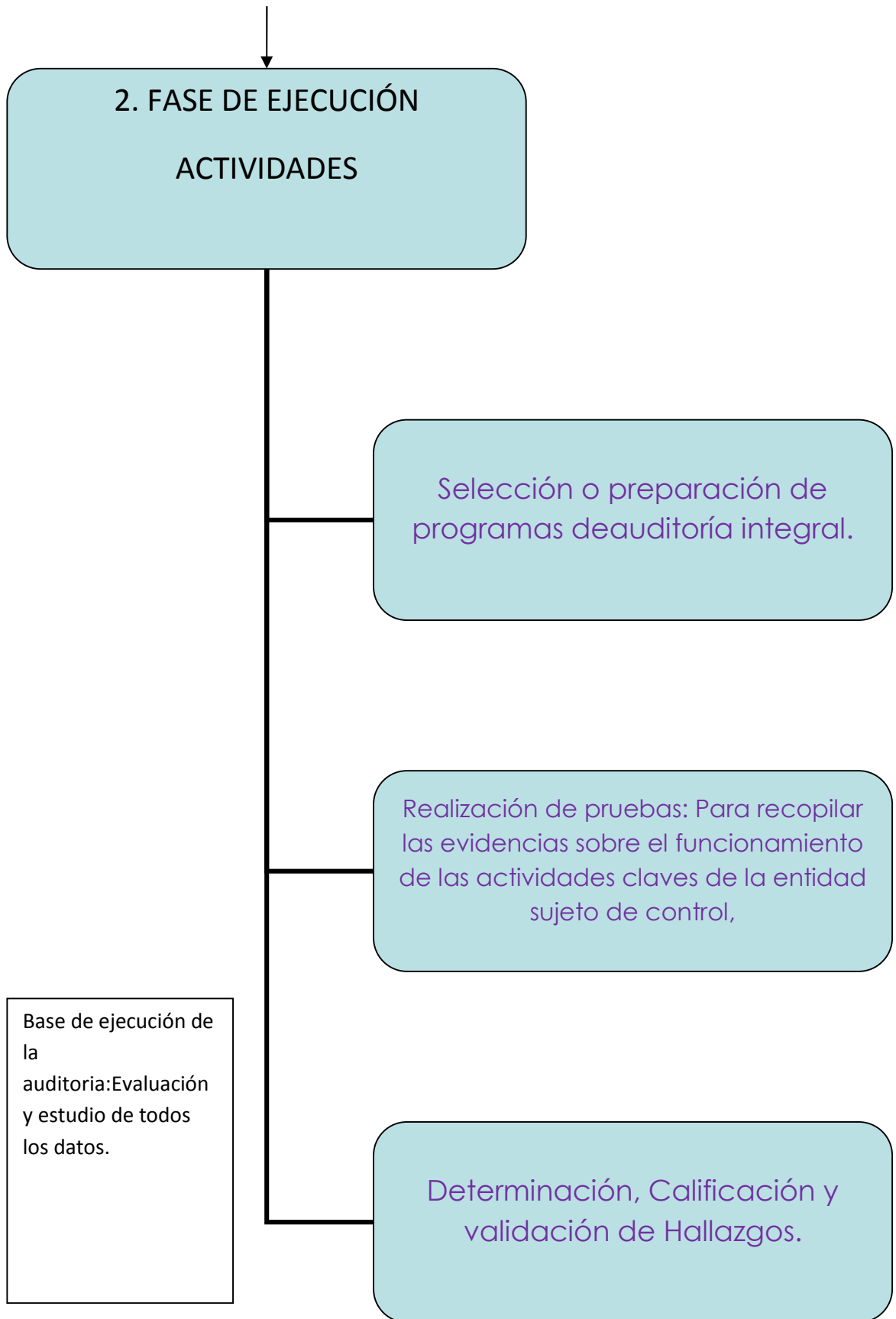
**3.6.2.1. El control micro o la práctica de auditorías integrales.** Mediante las cuales se revisa de manera periódica, la gestión de cada entidad y se determinan las observaciones que puedan presentarse en los diversos aspectos de su gestión. Los hallazgos de orden administrativo detectados por los auditores, deben conducir a la entidad a la formulación de un plan de mejoramiento, que se convierta en prioridad de acción y en resultados para una gerencia pública eficiente. Dicho plan es de obligatoria presentación y ejecución, en los términos propuestos por la propia entidad y aceptados por la CGR.



i. Regular. Se aplica cuando no se conoce al sujeto a auditar; ii. Abreviada. Se cuenta con información válida y suficiente sobre el vigilado; iii. Especial. Especial interés en auditar una línea específica de auditoría (Ciclo, área, actividad o proceso); iv. De Seguimiento. Cuando el sujeto de control haya cumplido con el deber de elaborar y presentar su plan de mejoramiento.



**Memorando de planeación:** Contiene todos los datos anteriormente señalados, para ser comunicados al Jefe.



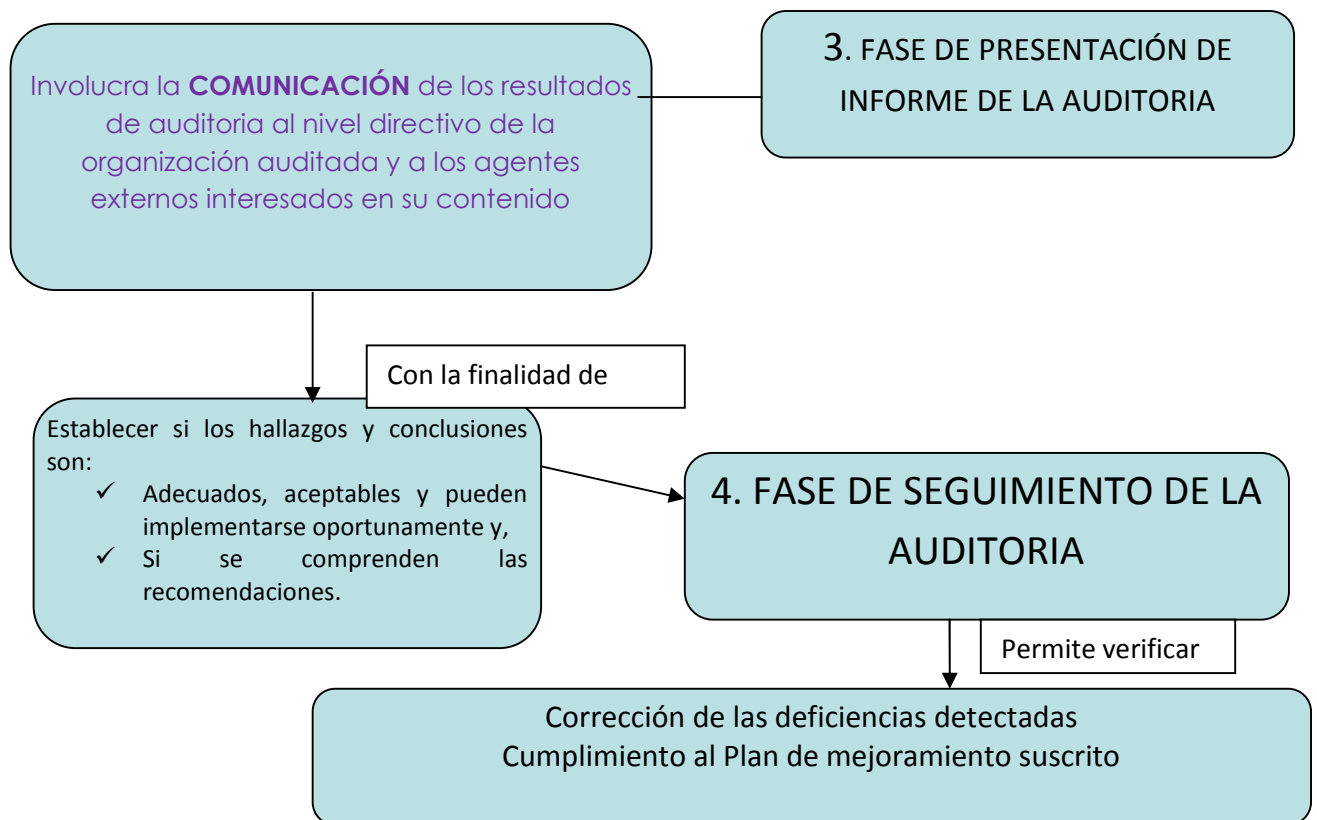


Ilustración 2- procedimiento de la auditoría de control fiscal micro. Elaborado a partir de información obtenida del texto CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA El control fiscal como instrumento para el mejoramiento de la administración territorial. Diez (10) de octubre (10) de dos mil siete (2007).

✓ **Sistema de Auditoría de la CGR.** La metodología de la auditoría gubernamental con Enfoque integral contempla un ciclo o Sistema de auditoría que consta de seis componentes. Existen relaciones importantes entre el PGA y otros proyectos tales como, Siga, Sisco, Siri y el Sice,<sup>50</sup> incluidos en la modernización tecnológica de la CGR y que en este momento están siendo implementados así:

<sup>50</sup>Cada uno proporciona un producto que satisface distintas expectativas organizacionales y se convierten en insumo principal para la siguiente etapa del proceso.

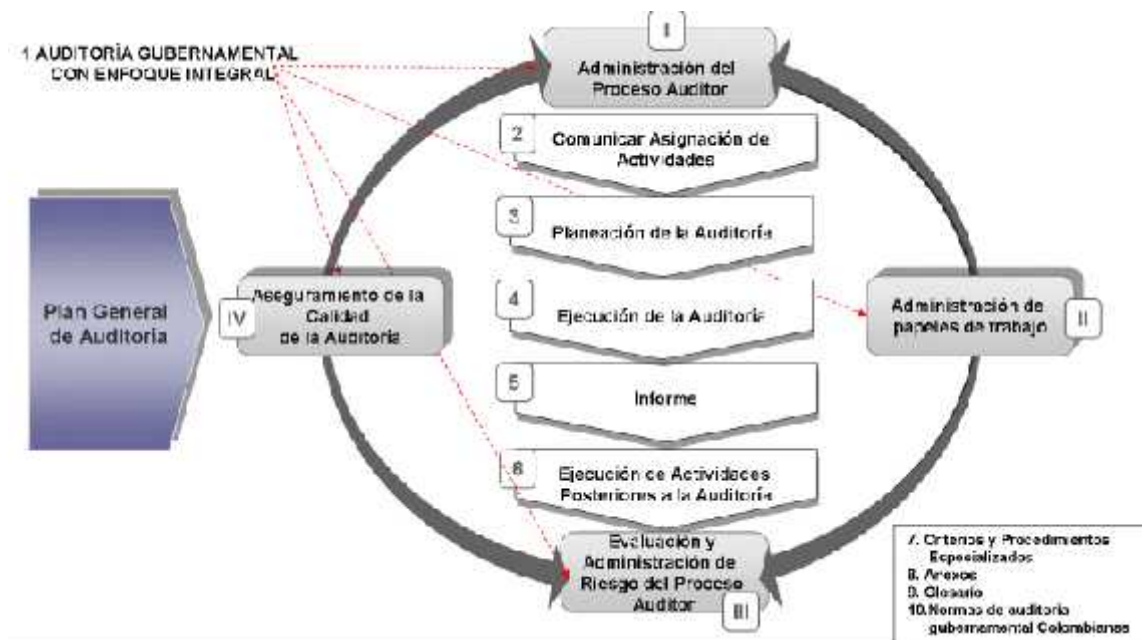


Ilustración 3- Metodología de la auditoría gubernamental con Enfoque integral. Tomada de la Página web Contraloriagen.gov.co.

La información de la cuenta anual sobre la gestión de quienes manejan recursos públicos es hoy el insumo principal para construir los Planes Generales de Auditoría PGAs, que guían la acción de las Contralorías cada año para adelantar la vigilancia a las entidades mediante el denominado proceso de auditoría gubernamental con enfoque integral.

- **Los procesos de responsabilidad fiscal.** A través de los cuales se busca resarcir al Estado el detrimento al patrimonio público provocado por conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal
- **El control macro y sectorial.** Está a cargo de la Dirección de Economía y Finanzas públicas.<sup>51</sup> A través del cual se evalúan las políticas públicas desde la

<sup>51</sup> Es aquella encargada de desarrollar aquellas tareas relacionadas con el nivel macroeconómico de la vigilancia de la Gestión Fiscal. Allí se desarrolla una gran parte del trabajo académico de la CGR, considerado fundamental para el logro del nivel de excelencia que debe caracterizar los resultados y las opiniones que le corresponde emitir a la entidad, como parte de su administración, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 106 de 1993. Está compuesta por las siguientes dependencias: **Estadística Fiscal del Estado.** A través de ésta se mantiene un flujo de información calificada, dentro del marco de las ejecuciones presupuestales, de operaciones efectivas, balances, estados de pérdidas y ganancias y saldos de la deuda de todos los niveles del sector público. El sistema de estadísticas ha permitido establecer métodos de información, mediante los cuales los datos han sido organizados según las necesidades de distintas clases de usuarios. Se cuenta con datos del ejercicio, históricos y de identificación, que conforman bases de



desapasionada óptica de las metas y los resultados, se desarrollan estudios de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, se determinan oportunidades o amenazas en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Abarca el examen del comportamiento de las finanzas públicas y del grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos definidos en el plan de desarrollo y las políticas fiscal y ambiental. La base del mismo lo constituyen las estadísticas fiscales elaboradas por la CGR, a partir de las cuales se determina el resultado fiscal de la nación; ello, a su vez, permite extraer conclusiones sobre la consistencia de la política fiscal, y estimar y analizar los costos incurridos en la ejecución de la misma.<sup>52</sup>

La organización funcional de la Contraloría, se ha centrado en la práctica incluso después de la reestructuración de marzo de 2000, en la elaboración de los informes que cada año la Cdefp<sup>53</sup> tiene que rendir al Congreso, los informes que pide la Constitución Nacional, bajo la responsabilidad de la Cdefp son:

| INFORME  | FUNDAMENTO LEGAL                                 |
|--|--|
| Situación de las Finanzas del Estado                           | Constitución Nacional. Artículo 268, numeral 11: |
| La Situación de la Deuda Pública                               | Ley 42/93 Artículo 39                            |
| Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro                    | Ley 5 de 1992, artículo 310 numeral 7            |
| Informe sobre Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. | Constitución Nacional. Artículo 268              |

El control fiscal macro, se justifica en que las decisiones de política económica estén orientadas a la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos, y a la equidad en la distribución de los mismos para procurar el bienestar de la población. Aquí está el valor agregado que la CGR puede aportar a la sociedad a través de las funciones encomendadas a la CDEFp, su importancia, se ve

datos manipulables, cuyas salidas -complementadas con la construcción de indicadores, fueron un apoyo permanente de todo el sistema de administración financiera. - **Unidad de contabilidad Presupuestal.** Está integrada por las divisiones de Contabilidad Presupuestal y del Tesoro y Deuda Pública, cada una de ellas encargada de cumplir las funciones implícitas en su denominación. - **Unidad de auditoría de balance a la Nación.** Tiene a su cargo practicar auditoría al balance general consolidado, balance de la hacienda, balance del Tesoro y demás estados financieros presentados por el Contador General y la Unidad de contabilidad Presupuestal de la CGR.

<sup>52</sup> Bajo los principios de justicia y equidad, la intervención estatal debe promover el crecimiento económico regional, un medio ambiente apropiado que garantice la supervivencia económica y social de la Nación, el ejercicio del derecho al trabajo y la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

<sup>53</sup> Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas.

reflejada en: la creación de la comisión del ingreso público, la búsqueda del consenso para una nueva ley de responsabilidad fiscal, creación de un plan de mejoramiento para el balance General de la Nación.<sup>54</sup>

- **La participación ciudadana.** En la vigilancia de la gestión pública de manera informada, formada, organizada, efectivamente articulada al ejercicio del control fiscal y coadyuvando al fortalecimiento de principios éticos y morales en la sociedad y en el Estado.

La CGR cuenta también con el instrumento de la **función de advertencia** como mecanismo de prevención, a través de todas las Contralorías Delegadas, con el propósito de reaccionar de manera inmediata frente a casos especiales, que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público como consecuencia de una acción de la entidad respectiva. La CGR tiene la potestad legal de examinar posteriormente la decisión tomada por la administración.<sup>55</sup>

Estas áreas funcionales tienen una estrecha relación entre sí, por tres razones básicas:

- i) Apuntan a un propósito común: garantizar el buen uso de los recursos públicos.
- ii) Tienen fuentes de información externa comunes y comparten gran parte de esa información.
- iii) Intercambian entre sí información procesada internamente, bien sea como insumos o productos intermedios de la cadena de valor. Ejemplos: de esta estrecha relación son los hallazgos fiscales de control fiscal micro -que son un insumo para el proceso de responsabilidad fiscal-; los informes de auditoría -que contribuyen a los informes sectoriales y consolidados del análisis macro-; los requerimientos de la auditoría del Balance General -condicionan la formulación.

---

<sup>54</sup> Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. José Félix Lafaurie Rivera – Vice Contralor. 2001

<sup>55</sup> Contraloría General de la República. Julio César Turbay Quintero. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008.

## 4. PROCESO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.

### 4.1. ENFOQUE Y TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La presente Investigación se basa en un diseño metodológico de contenido mixto, cuali-cuantitativo, de tipo explorativo y descriptivo, desde el punto de vista cualitativo, se trata de determinar cuáles han sido las falencias más significativas en la CGR, que impiden el desarrollo de la labor misional de forma acorde con los principios de la gestión pública moderna y la función administrativa, y como han sido abordadas desde la perspectiva del Sistema de Gestión de Calidad implementado, identificando las soluciones empleadas y las deficiencias que persisten, al hacer el cotejo con las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que regulan la labor misional de los órganos de control fiscal; y cuantitativamente en cuanto se fijan unos indicadores de gestión misional de la Entidad que son comparados en términos estadísticos a través del tiempo para verificar los resultados, partiendo de las disposiciones normativas y de las observaciones contenidas en los informes emanados de la Auditoría General de la República, de los Contralores Generales de la República, de la Oficina de Planeación de la CGR, de la firma certificadora Burea Veritas, para verificar la eficacia del Sistema de Gestión de calidad o plantear la solución jurídica adecuada para atacar las causas de las problemáticas previstas.

En el marco teórico desarrollado, se enlazaron una serie de conceptos, relacionados con la introducción de la calidad como una estrategia o política de la Administración pública, dentro del esquema de gestión pública moderna; en forma más exacta como una herramienta de utilidad en el ejercicio del control fiscal, para este propósito se investigaron autores como Peter Drucker, Peter Senge, Icontec, Andrés Navas Quintero, entre otros; así mismo se profundizó el tema de control fiscal describiendo a grandes rasgos a la CGR, como máximo órgano del control fiscal y sus procesos misionales.

El diseño estratégico empleado para responder al problema planteado en la presente investigación<sup>56</sup>, inicia con el estudio de los antecedentes de la implementación del SGC en la gestión pública, analizando concretamente el SGC con que actualmente cuenta la CGR, en paralelo con sus falencias y logros, para a partir de allí identificarlos resultados de su aplicación, y evidenciar las falencias persistentes en el desarrollo de las tareas misionales, concluyendo con el planteamiento de posibles soluciones jurídicas apropiadas.

---

<sup>56</sup> Consistente en determinar si la aplicación de las normas de Gestión de calidad sirven como complemento adecuado desde la perspectiva de la gestión pública para la aplicación eficaz de las normas que desarrollan la labor de control sobre los recursos públicos,

## 4.2. POBLACIÓN Y MUESTRA.

| INVOLUCRADOS                      | CARÁCTER DEL INTERÉS   |
|-----------------------------------|--|
| CGR- Directivos y empleados       | RECUPERAR LA LEGITIMIDAD FRENTE A LA SOCIEDAD Y PARA PRESTAR UN SERVICIO OPTIMO                  |
| ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN       | EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS PARA LLEVAR A CABO LAS AUDITORIAS DE CERTIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO. |
| CONTRALORÍAS TERRITORIALES        | RECUPERAR LA LEGITIMIDAD FRENTE A LA SOCIEDAD Y PARA PRESTAR UN SERVICIO OPTIMO                  |
| AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA | COADYUVAR EN LA LABOR DE VIGILANCIA DEL CONTROL FISCAL   |

La Población objeto de estudio de la presente investigación son los órganos de control fiscal, y la muestra son las áreas misionales de la Contraloría General de la República, y de las Contralorías Territoriales.

Los beneficiarios del desarrollo organizacional de la Contraloría General de la República, son al final de todo, las Entidades Públicas vigiladas por el Organismo de Control y la comunidad en general, teniendo en cuenta que una eficiente prestación del servicio por parte de un Ente de Control Fiscal direcciona la correcta destinación de los dineros públicos, para que los recursos del erario público sean utilizados en la satisfacción de las necesidades básicas de la población en cumplimiento de los fines de un Estado Social de Derecho.

## 4.3. FUENTES.

Para la recolección de datos sobre las variables involucradas, se emplearon instrumentos de medición confiables y válidos, así:

1º Objetivo. - variable: Necesidad de implementación del SGC en la CGR - Principales irregularidades que afectan la labor misional de la CGR. FUENTES. Consulta y análisis de los informes de Gestión de los diferentes Contralores (1990-2008) Manuel Francisco Becerra Barney, (1994) José Félix Lafaurie Rivera. Vice Contralor. (2001); Julio César Turbay Quintero (2008); los informes de trabajo de campo a las auditorías practicadas a la CGR,- 2003 - 2010, por la AGR; consulta de textos de estudios anteriores: Guillermo Augusto Rodríguez R., Álvaro Botero Mejía, en su libro Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios Críticos; el Doctor Ernesto Tuta Alarcón, en su libro Control Fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las Contralorías territoriales

en Colombia; el Doctor Iván Darío Gómez Lee en su libro Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental.

Análisis de la información. Se tabuló la misma, sintetizando todas las problemáticas detectadas por los diferentes Contralores y plasmadas en sus respectivos informes de gestión, agrupándolos en una tabla que contiene la relación entre: las problemáticas detectadas, las problemáticas asociadas, sus efectos y las soluciones planteadas para cada una en su momento; así mismo las falencias detectadas por otros autores fueron analizadas determinando las posibles causas generales que contribuyen a su formación.

2º Objetivo. - variable: Sistema de Gestión de Calidad implementado en la CGR, FUENTES: Consulta y análisis de informes de la Oficina de Planeación de la CGR, el texto de la norma NTCGP 1000:2009, la página Web de la CGR, en el link----; Análisis de los informes de Gestión de los diferentes Contralores (1990- 2008) Manuel Francisco Becerra Barney, (1994) José Félix Lafaurie Rivera. Vice Contralor. (2001); Julio César Turbay Quintero (2008); Encuestas practicadas a las Contralorías Territoriales a fin de establecer el porcentaje de implementación del SGC y su opinión sobre el mismo.

Análisis de la información. se efectuó un paralelo entre el contenido de la norma de Gestión de calidad y la manera como se implementó en la Contraloría General de la República, determinando cual ha sido la estrategia adoptada por la Entidad, y si la misma ha sido eficaz en la corrección de falencias, advirtiendo las novedades y actividades desarrolladas a propósito de la aplicación del sistema de calidad, para lo cual se acudió a los informes de gestión de los diferentes Contralores; para examinar el panorama a nivel territorial se elevó encuesta a todas las contralorías del país, con el fin de identificar las contralorías certificadas en SGC, los obstáculos para la implementación, su opinión sobre el mismo y los canales de comunicación con la CGR, respecto a la temática.

3º Objetivo. - variable. Resultados de la aplicación del SGC en la labor misional de la CGR. FUENTES: Consulta y análisis de los informes de trabajo de campo realizados de las auditorías practicadas a la CGR,- 2003 - 2010, por la AGR; Comparación del porcentaje de Contralorías territoriales certificadas en SGC, los resultados de la auditoría de certificación por parte de la firma certificadora Bureau Veritas, durante el año 2010, y de la evaluación de la Gestión de las Contralorías territoriales llevada a cabo por la AGR., en el año 2009, denominada “Hacia la transformación del control fiscal 2009.”

Análisis de la información. Se tabuló la información relacionada con los resultados de las auditorías llevadas a cabo por la AGR a la gestión misional de la CGR, para determinar que falencias importantes siguen afectando la calidad en la gestión, y su proceso de evolución, se compararon los resultados extraídos de informes de la

AGR con los obtenidos por la firma certificadora para llegar a algunas conclusiones respecto de las causas más probables de la persistencia de algunas falencias periodo tras periodo de gestión; respecto de la gestión a nivel territorial se comparó el factor certificación con gestión, encontrando una relación directamente proporcional entre las dos variables.

4º Objetivo - Variable: Posibles soluciones jurídicas aplicables. FUENTES: Consulta y análisis de los siguientes autores Mercedes Araújo Oñate, Ernesto Tuta Alarcón, Manuel Alberto Restrepo Medina, en su libro Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia. 2010; análisis de sentencia de la Corte Constitucional: C- 167 del 20 de abril de 1995. Exp. D- 754. M.P Fabio Morón Díaz, el texto de las Leyes 610 de 2000, 1474 y 1437 de 2011, Ley 796 de enero 21 de 2003<sup>57</sup> “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.”; análisis de los textos: Bonilla Maldonado, Daniel - Editor Académico. Trasplantes del derecho y trasplantes jurídicos. Editorial Siglo del hombre. Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana- Pensar; Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM; y Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia.

Análisis de la información. Se analizaron alternativas de modificación de la estructura actual de los entes de control fiscal, para ello se acudió a la teoría de trasplantes jurídicos a partir del esquema del neoconstitucionalismo, planteado como una reestructuración normativa la cual tiene como principal actor la instauración de una Corte de Cuentas mediante la aplicación de un nuevo marco normativo cuyo fundamento es la Constitución Política de 1991; modificaciones estructurales a las Contralorías territoriales y la implementación de herramientas de apoyo.

Se tabuló la información relacionada con los resultados de las auditorias llevadas a cabo por la AGR a la gestión misional de la CGR, para determinar que falencias importantes siguen afectando la calidad en la gestión, y su proceso de evolución, se compararon los resultados extraídos de informes de la AGR con los obtenidos por la firma certificadora para llegar a algunas conclusiones respecto de las causas más probables de la persistencia de algunas falencias periodo tras periodo de gestión; respecto de la gestión a nivel territorial se comparó el factor

---

<sup>57</sup>La pregunta 9 del Referendo propone eliminar las contralorías territoriales y que la Contraloría General de la República asuma las funciones de estas, si es necesario, subcontratando con universidades y fundaciones privadas el control fiscal.

certificación con gestión, encontrando una relación directamente proporcional entre las dos variables.

#### **4.4. SISTEMA DE VARIABLES.**

En la siguiente relación se mostrarán las falencias y debilidades más representativas presentadas al interior de la Contraloría General de la República bajo el esquema preconstitucional y el planteado por la Constitución Nacional de 1991, durante los diferentes periodos de gestión desde el año 1990 hasta 2001, y el tratamiento dado por el Contralor de turno dentro del periodo respectivo.

Tabla 1- Problemáticas detectadas - Contraloría General de la República 1990-2001

| PERIODO   |                      | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS                      |
|-----------|----------------------|---|---|--|--|
| 1990-1994 | Estructura de la CGR | Falta de preparación de las Entidades vigiladas para asumir los cambios de origen constitucional. | Gran parte de las entidades no estaban preparadas para asumir el control previo y perceptivo realizado hasta entonces por la CGR, y en el peor de los casos no contaban con una unidad de auditoría interna, que les garantizara que sus actividades y operaciones se realizaban con sujeción a las normas fiscales y legales, y mucho menos controlar la gestión de la administración. | Entidades no respondían al esquema de control fiscal Total, donde se examinaban los procedimientos de control interno de las Entidades | La aplicación del esquema de control total |



| PERIODO |                      | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS   |
|---------|----------------------|--|--|---|---|
|         | Estructura de la CGR | Falencias en la operatividad de la estructura anterior de la CGR- Carencia de un sistema de control moderno y eficiente. | <p>En la estructura aprobada en 1975, no existía la especialización de las tareas, ni la articulación horizontal de las actividades de las diferentes dependencias. La infraestructura orgánica no era la más adecuada para afrontar el cambio y los nuevos compromisos.</p> <p>La ausencia absoluta de organización a nivel regional.</p> <p>La insuficiencia de recursos físicos y la deficiente utilización de los mismos.</p> <p>La presencia de claras deficiencias en la administración de los recursos humanos y de una tradición de toma de decisiones sobre la base de motivaciones mayoritariamente de carácter político.</p> <p>El carácter inadecuado del Sistema de Información y comunicación.</p> <p>El insuficiente desarrollo de la sistematización.</p> <p>La ausencia de planes globales</p> <p>La baja disponibilidad presupuestal para iniciar los cambios exigidos.</p> <p>La indefinición de los contenidos de las normas y de las funciones concretas a ejercer, así como las consecuencias políticas y sociales que acarrearía la drástica reducción de la planta de personal que se debía adelantar.</p> | <p>Duplicidad de tareas, pronunciamientos contradictorios o inconsistentes de la entidad respecto a la misma situación, y saturación de la capacidad de respuesta de las entidades ante los distintos requerimientos del mismo organismo de control. Generó prácticas como el despilfarro de recursos, la utilización indebida de los mismos por parte de los administradores públicos, y la apropiación privada de los recursos públicos a esta circunstancia puede atribuirse una elevada cuota de responsabilidad en que nuestra nación no le ofrezca hoy a su población un mayor grado de bienestar, y como consecuencia: la reducida cobertura de los servicios públicos y la baja calidad de los mismos. La progresiva pérdida de la confianza de la comunidad en el Estado</p> | <p>La Dirección de la CGR para consolidar el carácter técnico de la entidad, y erigirla como una organización de estudio y análisis adoptó los siguientes criterios:</p> <p>Especialización sectorial, Tecnificación, Multidisciplinariedad, Alto nivel profesional, Funcionalidad, Independencia, Atención horizontal de funciones por sectores de actividad, Desarrollo de instrumentos de trabajo.</p> |

| PERIODO | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS  |  |
|---------|--------------------------|--|--|--|--|
|         | Talento Humano           | Falencias en el talento humano de la Entidad   | Burocratización enorme al interior de la CGR; Falta de conciencia de la enorme importancia que tiene el control fiscal para el desarrollo del país, falta de pertenencia. Personal de distintas direcciones para realizar labores de control de concurrencia multidisciplinaria. | Mala imagen que tenía la Institución, la resistencia al cambio que se advertía en su interior, y la cultura organizacional regida por el clientelismo político que caracterizaba a la entidad. Ausencia de sentido de pertenencia de los funcionarios (obedecían a quienes los habían recomendado, y no a las directivas.) La labor CGR llegó a convertirse en fuente de intromisión ineficiente en la administración del Estado. Presencia de un porcentaje de recurso humano no calificado cuyo perfil no encuadraba dentro del profesional correlacionado a las nuevas funciones. |  |
|         | Responsabilidad Fiscal   | En responsabilidad fiscal, existía ausencia de coordinación entre los ejecutores de los distintos tipos de control fiscal y las dependencias encargadas de la etapa investigativa; | Ausencia de facultad de cobro coactivo.  | Duplicidad de tareas y desgaste administrativo en el suministro y manejo de la misma información. Los fallos con responsabilidad fiscal quedaban pendientes de la actuación desplegada por otros organismos gubernamentales, lo que hacía que en la mayoría de los casos aun mediando fallos de esta naturaleza, la corrupción frente al erario público quedara en la absoluta impunidad.  | Se adecuó la nueva planta Directiva en la cual sobresalen como novedades la Unidad de Jurisdicción coactiva dependiente de la Secretaría General |

| PERIODO   |                      | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS   |
|-----------|----------------------|---|--|--|---|
| 1998-2002 | Estructura de la CGR | Errónea aplicación de la descentralización a la CGR. (La réplica de las funciones a nivel central y territorial), Deterioro organizacional. | Excesivo clientelismo, el poco desarrollo normativo interno, la precaria adopción de metodologías estándar para los procesos misionales, la aplicación de criterios más políticos que técnicos en el ejercicio del control fiscal, politiquería, la corrupción y la ineficiencia entronizada en sus mandos altos | Generaba desarticulación entre las decisiones misionales del nivel territorial y las directrices que sobre la materia establecían las autoridades centrales, desconociendo la unidad funcional de la Entidad y su naturaleza desconcentrada, trabajo improductivo, esfuerzo considerable para cumplir sus funciones y mostrar los resultados deseados, contribuía a Erosionar la legitimidad de la Contraloría frente a la sociedad, que la consideraba como un enclave del clientelismo y la misma corrupción. También afectó negativamente la función de vigilancia y control fiscal, en el ejercicio del control excepcional o concurrente, así como la función de dictar normas para armonizar el control fiscal en los diferentes órdenes, como consecuencia de ello, no se logró ejercer un control integral sobre los recursos en sus diferentes niveles; falta de independencia y autonomía; Perdió respetabilidad, lo cual la hace partícipe de la debilidad gradual de gobernabilidad que registra el Estado colombiano. | Ampliación del alcance del control fiscal y el control de Gestión y resultados y de impacto ambiental en entidades territoriales, gracias a la unificación de las técnicas de control. Total reestructuración de manera que se constituyera en el respaldo a la tarea del control fiscal y creación de dos niveles administrativos que opera la institución el central y el Regional. Atendiendo la nueva concepción del control fiscal propiciada por la Constitución Nacional y por la Ley 42 de 1993, la CGR participó en activamente en la elaboración de la Ley 106 de 1993, en la cual se dictaron las normas sobre organización y funcionamiento de la Entidad se estableció su estructura orgánica y se determinó la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa. |

| PERIODO |                     | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS  |
|---------|---------------------|---|---|---|--|
|         | Procesos Misionales | Desarticulación de los procesos de auditoria, responsabilidad fiscal, estudios económicos sectoriales de información fiscal y pronunciamientos. | Anteriormente, la entidad tenía una estructura funcional, organizada en unidades para aplicar los sistemas del control que actuaban en forma desarticulada y con mínimo apoyo tecnológico, tanto en el nivel central como en el territorial, carencia de los más elementales sistemas de información y procesos de gestión. | Falta de unidad de criterio en la aplicación del control fiscal y fragmentación del mismo | Mediante la Resolución Orgánica No. 03469 de 1994, la CGR elaboró y formalizó procedimientos tendientes a conseguir la articulación adecuada de los sistemas de control fiscal con el proceso de responsabilidad fiscal. Tales procedimientos han permitido: Coordinar las actividades de las Direcciones de Control (central y regional) con la Dirección de Investigaciones y Juicios Fiscales, para identificar con mas facilidad los hallazgos fiscales. Integrar los procesos de responsabilidad fiscal dentro de los resultados del Plan Anual Operativo de Control Fiscal (FAO), Intercambiar metodologías de trabajo entre las diferentes dependencias comprometidas. Programar las labores de las unidades de acciones fiscales y jurídicas y sus divisiones de investigaciones de acuerdo con los resultados del Plan Anual Operativo (PAO) y el Plan Anual de Revisión de cuentas (PARC). Que el resultado de la función de la entidad se refleje en forma precisa produciendo, con la oportunidad que es debida, los fallos con responsabilidad que se derivan de un mal manejo de los recursos y bienes públicos. |

| PERIODO |                | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS  |
|---------|----------------|--|---|---|--|
|         | Talento Humano | Equivocada política de administración de talento humano, en los procesos de selección, asignación, capacitación y promoción. | <p>Cultura organizacional altamente burocratizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de mecanismos apropiados de supervisión.</li> <li>• Centralización de las decisiones en los niveles directivos</li> <li>• Ausencia de líneas claras de autoridad, dirección y control</li> <li>• Desorden e indisciplina organizacional</li> <li>• Supervisión de funciones y agrupación de funciones sin relación lógica bajo una misma dirección.</li> <li>• Poco desarrollo de una cultura participativa y de concertación.</li> <li>• Desplazamiento de criterios técnicos por otros que respondían a intereses políticos o personales</li> <li>• Descoordinación en las decisiones y en los procesos de dirección y administración de personal.</li> <li>• Traslado de personal no concertado e incoherente con los requerimientos organizacionales.</li> </ul> <p>Manuales de funciones desactualizados.</p> | <p>Perfiles inadecuados y mala distribución de recurso humano, situación que impedía la realización de trabajos en la calidad requerida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de articulación entre las necesidades de las dependencias y la asignación de personal.</li> <li>• Duplicidad de funciones que generaban grupos informales, para el ejercicio de los procesos misionales.</li> <li>• Bajo nivel de profesionalización y especialización del talento humano.</li> <li>• La estructura de entonces no respondía a las exigencias institucionales, pues los perfiles de muchos cargos no guardaban relación con las exigencias de idoneidad para cumplir las funciones asignadas (por ejemplo, había pilotos de aviación, diseñadores de modas y exceso de periodistas)</li> </ul> | <p>La Dirección de la CGR para consolidar el carácter técnico de la entidad, y erigirla como una organización de estudio y análisis adoptó los siguientes criterios: Especialización sectorial, Tecnificación, Multidisciplinariedad, Alto nivel profesional, Funcionalidad, Independencia, Atención horizontal de funciones por sectores de actividad, Desarrollo de instrumentos de trabajo.</p> |

| PERIODO | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS  |  |
|---------|--------------------------|--|---|--|--|
|         | Estructura de la CGR     | Falta de Directrices Gerenciales y de coordinación.<br>Centralización de recursos financieros. | Las anteriores administraciones no le otorgaron a la función de planeación y coordinación la suficiente importancia, ni hicieron énfasis en la planeación estratégica de la tecnología como apoyo a los procesos misionales y administrativos; En la organización anterior, las tareas de asesoría y apoyo a la Administración de la CGR estaban concentradas en las oficinas de Jurídica, de planeación y de Control Interno, éstas no desarrollaban a cabalidad las funciones inherentes a su naturaleza, cual es apoyar a la Alta Dirección en el proceso de toma de decisiones sustentado en actividades de verdadera planeación; organización y control. Clientelismo. | Imposibilidad de adaptarse a los cambios de la gestión pública, y de la garantía de los resultados, pese al claro norte que le imponía el precepto constitucional; Impedía atender oportunamente los aspectos mínimos en el nivel seccional. | La nueva estructura de la CGR, amplió la labor de las oficinas ya existentes para adecuarlas a las nuevas circunstancias y creo otras tres: Administración de Carrera Administrativa, Sistemas e Informática y relaciones Interinstitucionales y Capacitación Fiscal. En el proceso de cambio éstas han jugado un papel fundamental, permitiendo minimizar los traumas propios de toda etapa de transición, toda vez que han provisto a la Entidad de las herramientas necesarias para una adecuada toma de decisiones con su concurso, además, se han detectado oportunamente las deficiencias internas que impiden consolidar en la práctica el nuevo papel de vigilancia de la gestión fiscal. Así mismo, han provisto a la CGR del necesario soporte tecnológico (sistemas), metodológico y procedimental (planeación) para llevar a cabo una transformación de la magnitud y características que han operado en la CGR. |

| PERIODO |  | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS                         | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---------|--|--|---|---|-----------------------|
|         | Sistemas de apoyo para la realización de las labores misionales. | Ausencia de planeación estratégica en tecnología | <p>La adquisición de hardware y software se realizaba sin que éstos respondieran a las necesidades institucionales; No existía, planeación estratégica de largo plazo para incorporar tecnologías de información, - carencia de los más elementales sistemas de información y procesos de gestión, el flujo de documentos no estaba normalizado mediante procedimientos claros y eficaces, y no existía un manejo integral de la gestión fiscalizadora.</p> | Atraso tecnológico en los sistemas de información e informática, con lo cual la entidad mantenía sus áreas de trabajo como islas de información incapaces de articular esfuerzos, la labor la realizaba en "islas" de información, en las que los procesos eran débiles, no estaban documentados, y no respondían a la cadena de valor; además, se manejaban manualmente.   |                       |
|         |  |  | <p>La Entidad no posee un sistema eficiente que le permita manejar y almacenar en forma electrónica los documentos que diariamente produce.</p>   | Afectación de la gestión, tanto administrativa como misional, debe acudir permanentemente a las entidades del orden Nacional y Territorial para obtener la información que permita realizar los análisis macroeconómicos sobre el estado de las finanzas públicas, no obstante haberse solicitado o recibido con anterioridad en la CGR, Incremento del tiempo en la recolección de información y documentación, lo cual dificulta, de manera sustancial, la ejecución de otras actividades más relevantes. |                       |

| PERIODO |                      | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---------|----------------------|--|--|---|-----------------------|
|         | Estructura de la CGR | No dispone de un área física adecuada y suficiente para salvaguardar el volumen excesivo de material | La CGR debe mantener un gran volumen de documentos, tales como: normatividad, manuales, metodologías e informes, entre otros. Desorganización en el manejo y conservación de los archivos generados por las diferentes actividades misionales y administrativas. | Dificultad en el conocimiento y seguimiento de las entidades sujetos de control, los procedimientos administrativos se han visto afectados, por el exceso en el flujo de documentos, con pérdida de tiempo en los trámites, debido a la misma estructura de la CGR, que obliga al envío permanente de correspondencia entre los diferentes sitios geográficos y dentro del mismo edificio del nivel central, sometiéndola a radicación, revisión y aprobación en los diferentes niveles organizacionales, lo que impide obtener resultados eficientes en la ejecución de sus actividades y toma de decisiones tardías, en el área misional de la Entidad. |                       |



| PERIODO |                | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS                     | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFECTOS | SOLUCIONES PLANTEADAS  |
|---------|----------------|--|--|---------|--|
|         | Talento Humano | Cultura de servicio al cliente interno lenta | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Gerencia del Talento Humano no dispone de un sistema de información adecuado que permita llevar registros automatizados de todos los procesos a su cargo, con escasa confiabilidad, bases de datos aisladas y procedimientos realizados en forma manual.</li> <li>• No se cuenta con estadísticas e indicadores oportunos del desempeño del recurso humano.</li> <li>• Los registros de personal (comisiones de servicio, comisiones en otras entidades, comisiones de estudio, comisiones al exterior, hojas de vida, permisos y escalafón), están desactualizados. La información que se obtiene de los procesos de nómina y autoliquidación muestra significativas diferencias.</li> <li>• La sistematización de archivos históricos laborales (algunos sistematizados desde 1985 y otros desde 1990) es precaria.</li> <li>• No hay mecanismos para la captura de información de novedades de manera desconcentrada, lo cual hace que las gerencias departamentales reporten en dichas novedades al nivel central para su inclusión en el sistema.</li> <li>• No se cuenta con herramientas para que los usuarios de la gestión del talento humano puedan generar sus propios reportes. En la actualidad, estos se encuentran centralizados en la Oficina de Sistemas e informática, con procedimientos y desarrollos que exigen la participación, de personal especializado en ingeniería de sistemas.</li> </ul> |         | Se implantará un nuevo sistema de Gestión de talento humano en el SIAR, para atender las necesidades de los usuarios. Será un sistema amigable, con altos niveles de seguridad, oportunidad y confiabilidad de los registros, y permitirá reducir los procesos operativos. |

| PERIODO   | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---|---|--|--|-----------------------|
| Falencias presentadas en el proceso de ejecución del control fiscal | La preparación del plan General de Auditoría, PGA, se realizaba sin una adecuada consideración técnica de los recursos físicos, humanos y financieros que se requerían para su ejecución, como tampoco disponía de un esquema de prioridades que respondiera a las nuevas exigencias del control posterior y selectivo. | No se contaba con un plan de supervisión coordinado con la Secretaría Administrativa para garantizar los recursos financieros. La supervisión se efectuaba únicamente en el nivel central, mientras que en el seccional era ocasional y no se acompañaba al auditor desde la etapa de planeación hasta la de elaboración del informe.                            | Una vez concluido el trabajo de campo los procesos de informe eran sometidos a un proceso de revisión excesivamente demorado por falta de un soporte técnico y adiestramiento para el manejo de este tipo de información, así como por la ausencia de términos internos homogéneos para cumplir con dicho trámite. La CGR no podía ofrecer una visión en conjunto del ente auditado, superponía filosofías diversas aplicadas en momentos distintos, con la consecuente aparición de trabajos de control inadecuadamente compartidos, en algunos casos y espacios vacíos en toros. |                       |
|   | ii) Se carecía de adecuados mecanismos de evaluación y seguimiento sobre el cumplimiento de las directrices y objetivos referentes al PGA, formuladas por el Despacho del Contralor General.  | No existían indicadores que permitieran evaluar el desarrollo y resultado de las actividades.  |  |                       |
|   | iii) Las herramientas de planeación verificación y evaluación del ejercicio del control fiscal no eran eficientes.  | El control sobre la ejecución del PGA, se realizaba por medio de los informes de avance con criterios de costeo. El análisis de las cuentas se limitaba a la revisión numérico legal, lo que impedía cumplir la función constitucional de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia y equidad de la actuación de los responsables del erario publico |  |                       |

| PERIODO |  | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFECTOS | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---------|--|--|--|---------|-----------------------|
|         |  | <p>La CGR, no había logrado desarrollar un mecanismo para homologar los conceptos y metodologías para el ejercicio de la auditoría; No se había logrado la articulación entre el PGA y el proceso de revisión de cuentas, se ejecutaban en forma independiente por equipos distintos, lo que generaba duplicidad del trabajo mayores costos y pronunciamientos encontrados sobre un mismo sujeto de control.</p> | <p>Las decisiones técnicas y administrativas eran tomadas por el nivel central, sin la participación de las seccionales lo que dificultaba la unificación de criterios y la coordinación efectiva sobre el PGA. La rendición de la cuenta consistía en la presentación de información financiera, contractual y estadística; en formatos estándar que presentaban dificultad para ajustarse a la heterogeneidad de los sujetos de control. Los términos previstos para la rendición no eran oportunos para articular este proceso con el de auditoría.</p> |         |                       |
|         |  | <p>No existía articulación en los sistemas de control fiscal y el procesos de Responsabilidad Fiscal una vez concluido el trabajo auditor, los traslados o investigaciones se hacían sin la debida evidencia, lo que ocasionaba en algunos casos, los investigadores se devolvieran a las entidades a practicar las pruebas y en muchos otros, después de 2 o 3 años los procesos fueran archivados.</p>         | <p>La entidad mantenía un enfoque desarticulado entre los sistemas de información y control que generaban datos inoportunos y baja confiabilidad, ello sumado a un enfoque de control punitivo con escaso poder correctivo.</p>  |         |                       |

| PERIODO |   | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---------|---|---|---|--|-----------------------|
|         |   | La auditoría al balance general de la nación no presentaba una adecuada planeación que permitiera obtener un producto de calidad aceptable, el trabajo no correspondía a una cobertura adecuada, en relación con los sujetos de control, como tampoco se contaba con lineamientos específicos, que garantizaran uniformidad para la consolidación del informe final de la auditoría de balance en las contralorías territoriales, | Se realizaban actuaciones en forma paralela y desarticulada, por parte de diferentes dependencias de la CGR, con el fin de consolidar la opinión sobre la auditoría del balance, lo cual generaba desgaste en los sujetos de control  |  |                       |
|         | Deficiencias en la ejecución del control fiscal Macro | Confusión alrededor de lo que debe ser el control macrofiscal   | Las actividades de la Cdefp no están explícitamente relacionadas con los objetivos del control macrofiscal. Existe confusión entre lo que establece la Constitución y la ley, y lo que debe ser el control en esta área; no se ha diferenciado claramente lo que son actividades de gobierno frente a actividades propias de control; Se conservan algunos elementos conceptuales del anacrónico control previo, sin ningún efecto práctico útil. | El papel de la CGR como asesor técnico del Congreso no se ha sabido explotar adecuadamente en esta área. Tampoco el asesoramiento a la ciudadanía en el impacto práctico de las medidas macroeconómicas y sectoriales; Se conservan algunos elementos conceptuales del anacrónico control previo, sin ningún efecto práctico útil. |                       |

| PERIODO |  | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|---------|--|--|---|---|-----------------------|
|         |  | El fundamento metodológico para el procesamiento de información financiera público es obsoleto falta permanente actualización de métodos | <p>Se delegó la aplicación metodológica para medir el balance fiscal a las entidades fuente de información con las respectivas consecuencias en la calidad de las mediciones. Aunque la metodología no es compleja, los conceptos son precisos y suelen ser confundidos con decisiones contables. Esto se agrava con la baja cultura contable, sobre todo en las entidades territoriales</p> <p>La alta rotación de personal en las entidades fuente hace que la información no sea consistente en su totalidad, por desconocimiento de los funcionarios encargados del manejo y diligenciamiento de los reportes que debe rendir a la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas</p> | No se está produciendo estadísticas fiscales de manera adecuada. El manual de estadísticas de finanzas publicas del FMI 1986. Sin embargo, existe la segunda edición de este manual (julio de 2001) y ni siquiera el primero se ha aplicado correctamente, en la práctica se ha presentado una serie de operaciones y transacciones públicas que este formato no recoge y por tanto, estima su capacidad de medición del balance fiscal. Es el caso de las asunciones de deuda, el reconocimiento de nuevos pasivos por parte del gobierno y los costos de la crisis del sector financiero, los cuales afectan el Stock de deuda, pero no se reflejan en la medición del balance fiscal, lo que representa una enorme inconsistencia en las cuentas públicas. |                       |

| PERIODO | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS   |
|---------|--|---|--|---|
|         | Falta de mecanismos ágiles y sistemáticos para la depuración y validación de la información fuente   | Los controles para evaluar la información recepcionada son arcaicos, escasos, simples y no dan garantía de buena calidad, la seguridad de la información es baja, debido a la falta de recursos para actualización y adquisición de software y hardware y planes de contingencia deficientes o inexistentes, No existen procedimientos claros para validar la confiabilidad de la información con respecto a la información de otras fuentes o a la razonabilidad de las mismas series estadísticas; La incorporación de datos, su mantenimiento y consulta es ineficiente, debido a que los sistemas existentes son obsoletos, como quiera que están diseñados para incorporar miles de datos de manera manual (digitar). No hay formatos estandarizados para incorporar la información por medios electrónicos. Si la entidad fuente reporta la información en medio magnético, ésta se imprime y se vuelve a digitar elevando el riesgo de cometer errores en la digitalización y vulnerando la calidad de la información. | Imposibilidad en la recuperación de la información, no existe disponibilidad inmediata de la información, los tiempos de respuesta de los procesos son bajo y existe una alta dependencia de los funcionarios que brindan el apoyo logístico en el área de sistemas; La oportunidad y calidad en la entrega de informes está seriamente afectada por demasiados procesos manuales. | Las operaciones efectivas de caja en un formato que recoge la metodología de la primera edición del manual se implementó en la CGR desde 1994, y nunca más se volvió a revisar. |
|         | La organización tradicional del trabajo ha sido individual, es decir, el funcionario es responsable de un grupo de entidades y variables de tal manera que no tiene un conocimiento de la realización de su trabajo con el de los demás. | La información presupuestal, contable deuda interna externa y operaciones efectivas de caja se trabajan aisladamente, se encuentran dispersa en diferentes plataformas ( sistemas operativos, bases de datos y hojas de cálculo) y no existe ningún sistema o mecanismo que asegure la consistencia entre ellas.  | Imposibilidad de interrelacionar los diferentes informes respecto al criterio de clasificación, consolidación y evaluación de la información para evaluar la consistencia de la misma.   |   |

| PERIODO     |   | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS  |
|-------------|---|--|--|--|--|
|             | Deficiencias en responsabilidad fiscal. | Vacíos e ineficiencias tanto sustanciales como de procedimiento en los procesos de Responsabilidad Fiscal. | Luego 6 años de entrada en vigencia de la Ley 42 de 1993   |  |  |
| 2003 – 2007 | Deficiencias en el control Micro        | Debilidades en la programación y ejecución del Plan General de Auditorías (PGA).                           | Falta de planeación para el manejo de los recursos destinados al ejercicio auditor, problemas de fondo en los sujetos de control y de manera reiterativa | Falencias en el soporte de los hallazgos, Irregularidades en el manejo del tiempo y del talento humano, para realizar auditorías, desfases en la programación y ejecución; incorrecta aplicación en la guía de auditoría en la selección de la muestra. Falta de contundencia de los hallazgos Retrasos en la comunicación de informes de auditoría. Disminuyó el número de auditorías terminadas. | Mecanismos de seguimiento a los avances del PGA (Subsanar o modificar los ejercicios)<br>Por el procedimiento de calidad las delegadas realizan la trazabilidad del ejercicio auditor<br>Mayores criterios de monitoreo, más indicadores de Gestión, mayor cobertura. Establecimiento de Comités de evaluación para discusión y aprobación de los informes preliminares y finales y validación de hallazgos.<br>Establecimiento de Código de Ética, valores y autocontrol.<br>Participación de las contralorías delegadas en la elaboración del PGA. |

| PERIODO | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS                             | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFFECTOS  | SOLUCIONES PLANTEADAS   |  |
|---------|--|--|---|---|--|
|         | Deficiencias en el proceso de responsabilidad fiscal | Fallas en el trámite, archivo y recaudo de los procesos de responsabilidad fiscal                  | Deficiente atención de los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva   | Reiteración de los fenómenos jurídicos de la prescripción y la caducidad, desconocimiento de la normatividad aplicable y demás legislación concordante, inconsistencias en la notificación y comunicación de los autos procesales y el nombramiento de apoderados, deficiencias en el decreto y práctica de pruebas, suspensión y dilación irregular de términos procesales, inactividad procesal, incumplimiento y suspensión injustificada de términos, fallas en el trámite de notificación y comunicación de decisiones, inconsistencias en la citación a versión libre, deficiencias en el nombramiento de apoderados de oficio, emisión de autos sin el lleno de los requisitos formales, falta de vinculación al garante, procesos archivados por no mérito estando prescritos, pérdida de expedientes y procesos terminados y archivados por prescripción. También se detectó diversidad de criterio entre el nivel central y el desconcentrado frente a la aplicación y cumplimiento de algunas resoluciones orgánicas emitidas por el mismo ente. No se han culminado los procesos adelantados en la aplicación de la Ley 42/93 |  |
|         | Deficiencias en control interno                      | La entidad no ha establecido una estrategia administrativa integral para la valoración del riesgo. | La valoración del riesgo no presentó mayor articulación con el nivel desconcentrado, si se tiene en cuenta que las Gerencias Departamentales de Antioquia, Atlántico, Arauca, Cauca, Santander y Valle, a la fecha de auditoria no habían remitido los mapas de riesgo a la Oficina de Control Interno. | La valoración de riesgos requiere de la participación del total de las dependencias de la entidad, para hacer un plan de manejo acorde con las vulnerabilidades presentadas. Mayor compromiso de la alta y media dirección, para el éxito en la implementación de una adecuada administración del riesgo.   |  |



| PERIODO | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS   | EFFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS   |   |
|---------|--|---|--|---|---|
|         | Deficiencias en el sistema Integrado de Gestión de calidad.      | Dificultades en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad de las Gerencias Departamentales de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada por problemas logísticos y presupuestales.  |  |   |   |
|         | Sistemas de apoyo para la realización de las labores misionales. | No existe concordancia de la información que manejan los proyectos tecnológicos con lo expuesto en el Plan Estratégico, en tanto que el avance de los proyectos en el plan de desarrollo tecnológico que presenta un 20.9% en promedio, mientras que en el informe de gestión de la vigencia de 2003, informan que la mayoría de los proyectos los había entregado la firma EDS a la Contraloría para la respectiva validación, reflejando con esto un porcentaje de avance por encima del 60%. | No se evidenciaron planes de contingencia que garanticen la continuidad de operación de los equipos de cómputo. El Programa de Modernización solo presenta avance en la adquisición de hardware, mas no en software. | No existe un sistema en los procesos misionales que genere datos estadísticos confiables para la toma de decisiones, ni tampoco se evidenció la adquisición del laboratorio forense. Existen deficiencias en el proceso de planeación del presupuesto y las actividades misionales. | Continuar con la ejecución del Proyecto de adquisición de Software e infraestructura informática FASE II. |

| PERIODO   |  | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | PROBLEMÁTICAS ASOCIADAS  | EFECTOS   | SOLUCIONES PLANTEADAS |
|-----------|--|---|--|---|-----------------------|
| 2007-2010 |  | No hay un adecuado seguimiento a las quejas y denuncias radicadas en la Contraloría General de la República, competencia directa de la Delegada de Participación Ciudadana. | Incumplimiento al procedimiento de orientación, recepción, evaluación traslado, seguimiento, actualización, respuesta y archivo de las denuncias y quejas, versión 1.1, establecidos por la contraloría. | Pérdida de oportunidad y desgaste en el seguimiento y control de las peticiones, así mismo no permite llevar o tener un control eficaz y oportuno sobre el trámite y seguimiento dado a las solicitudes, a pesar de contar con el observatorio en cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Contraloría. |                       |

Dentro del marco jurídico planteado para el sistema de control fiscal a partir de la Constitución Política de 1991, y a pesar del nuevo modelo introducido se siguieron presentando las problemáticas anteriormente señaladas, dentro de las cuales se destacan las falencias en la estructura moderna y eficiente, la ausencia de coordinación y de unificación conceptual y metodológica entre el control fiscal y la responsabilidad fiscal, la réplica de funciones a nivel central y territorial; ausencia de cultura de servicio al cliente interno, organización individual del trabajo, falta de preparación y conocimiento global de las operaciones, falta de directrices gerenciales así como de planeación, seguimiento, verificación y evaluación, ineficiencias en los procesos de responsabilidad fiscal; falta de valoración del riesgo, falta de unificación sobre la interpretación de la norma.

En consecuencia, y siguiendo lo afirmado por el Dr. Tuta Alarcón<sup>58</sup>, “la principal conclusión que deja este análisis salta a la vista: estamos muy lejos de ser oportunos, pertinentes y efectivos, principalmente por el modelo de evaluación y control concebido, por la ausencia de conocimiento especializado y por la precaria distribución y escasa utilización de recursos, especialmente de las herramientas tecnológicas que ya existen y que están concentradas en muy pocas contralorías.

Uno de los grandes problemas que enfrenta el control que realizan las contralorías consiste en que –desde la planeación- centran lo fundamental de su atención en lo eminentemente administrativo y marginalmente realiza verdaderas evaluaciones de contenido fiscal, sin rigor técnico en la evaluación del cumplimiento de cada uno de los principios de la gestión fiscal, no cumplen con objetivos de evaluar para acertar y mejorar la gestión fiscal examinada.

Las duras condiciones de falta de credibilidad y legitimidad originadas por la ausencia de oportunidad y calidad, efectividad, cobertura, acertabilidad, pertinencia del control, pero también manifiesta en el fracaso de los propósitos de los sistemas de control adoptados al interior de las organizaciones que son objeto de su control”.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> ARAÚJO OÑATE, Mercedes. TUTA ALARCON, Ernesto. RESTREPO MEDINA. Manuel Alberto. Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá. Primera Edición. Editorial Universidad del Rosario. Agosto de 2010.

<sup>59</sup> *Ibíd.*

**4.4.1. En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.**<sup>60</sup>A continuación se describirán cada una de las circunstancias que conllevan irregularidades que afectan el trámite dentro de los procesos de Responsabilidad Fiscal, tramitados por la Contraloría General de la República.

**i. Hallazgos indebidamente formulados.**

Los hallazgos<sup>61</sup> trasladados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, para ser analizados y dar lugar al trámite de un proceso, se remiten incompletos, sin los soportes necesarios para probar la existencia del detrimento o los indicios para identificar al presunto responsable de los mismos, dicha circunstancia conlleva a que se tenga que dar lugar a la apertura de una indagación preliminar que en la mayoría de los casos se extiende más allá del término consagrado en la ley para su adelantamiento. (Más allá de los 6 meses establecidos en la Ley 610 de 2000) Los documentos allegados con el hallazgo, no tienen la validez jurídica necesaria para ser considerados como pruebas.

**ii. Falta de requisitos en el auto de apertura:**

Algunos procesos de responsabilidad fiscal tramitados por los organismos que ejercen control fiscal, no cumplen con los requisitos que la Ley establece, para aperturar un proceso de responsabilidad fiscal referentes a los contemplados en el Art. 41 de la Ley 610 de 2000, por diferentes circunstancias entre las cuales se resaltan las siguientes:

**a)** El hallazgo no cumple con los requisitos mínimos establecidos para la presentación del mismo (condición, causa, efecto), que permitan determinar la existencia del hecho, la presencia de detrimento patrimonial al Estado, la determinación del daño, o la identificación de los presuntos responsables, o se remite sin el sustento suficiente (papeles de trabajo) que pruebe sus fundamentos de hecho

**b)** Existiendo con antelación una etapa de indagación preliminar, no se ha podido determinar el presunto daño al patrimonio del Estado.

**c)** Al incumplir con los requisitos del auto de apertura, el direccionamiento de dicho proceso sería ambiguo al ignorar el daño que se le ha causado al Estado y sin saber su cuantía pretender resarcirlo.

---

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ R. Guillermo Augusto. BOTERO MEJÍA Álvaro. Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios Críticos. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez. 2009. Págs. 125- 133.

<sup>61</sup>Los resultados de las auditorías se denominan hallazgos y representan hechos relevantes de la evaluación específica de un asunto en particular. Normalmente se refiere a deficiencias o debilidades, pero también a circunstancias positivas que se deben resaltar y comunicar en el proceso auditor.

**iii. Reiteradas nulidades que conllevan dificultad en el desarrollo normal del proceso, la dilación de los términos procesales y la prescripción.**

Teniendo en cuenta la prevalencia del principio de la oficiosidad dentro del trámite de los procesos de responsabilidad fiscal, en virtud del cual es al Ente de control a quien le corresponde el impulso del proceso, teniendo en cuenta el deber en cabeza del Estado de buscar los hechos constitutivos de detrimento al patrimonio, allegar las pruebas, notificar debidamente los actos administrativos, dar celeridad a la actuación procesal, indagar la normatividad vulnerada y el concepto de violación entre otros, se presentan las siguientes circunstancias generadoras de nulidad:

- a) El ente de control ha desconocido la aplicación de la norma especial y demás legislación concordante en el trámite y desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal por cuanto se presentaron deficiencias en la notificación de los diferentes autos que han conllevado a que reiteradamente se decreten nulidades.
- b) Ante la imposibilidad en la ubicación del presunto responsable se presenta ausencia en el nombramiento de apoderado de oficio.
- c) Desarrollo inoportuno de la práctica de pruebas, cuando ya se encuentra vencido el término para su práctica.
- d) Suspensiones de los términos procesales en forma irregular, por circunstancias no señaladas en la norma.
- e) Ausencia de práctica de versión libre, o práctica de la misma con desconocimiento del derecho de defensa y de las formalidades legales.
- f) Falta de vinculación en forma oportuna a los garantes, o vinculación indebida por medio de una póliza que no ampare como riesgo el hecho generador del proceso, y violación del derecho de defensa de las Aseguradoras en su calidad de tercero civilmente responsable.
- g) Deficiencia en el decreto y práctica de medidas cautelares, sin atención a lo dispuesto en el Art. de la Ley 610 de 2000, que prohíbe su decreto con temeridad.
- h) Falta de unificación en las normas aplicables dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, normas derogadas como fundamento jurídico de las decisiones.

**iv. Ausencia de la unificación de criterio en el sustento de las decisiones.**

Se observa que los Órganos de Control al momento de decidir el trámite administrativo del proceso de responsabilidad fiscal, omiten en algunos casos el precedente que sobre el asunto ya ha tenido pronunciamiento por parte del mismo Ente, y en esta medida se impide la constitución de una línea de decisión sobre la temática y se genera inseguridad jurídica.

**v. Variación continúa de las normas internas de los órganos de control sobre el trámite del proceso, multiplicidad y remisión normativa.**

No hay unidad de criterio entre el nivel central y el desconcentrado frente a la aplicación y cumplimiento de algunas resoluciones orgánicas emitidas por el mismo ente que adoptan procedimientos nuevos que influyen en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal (carencia de unificación en los criterios).

Dentro de los actos administrativos proferidos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal, en algunas ocasiones se invocan normas que se encuentran derogadas, lo que genera la nulidad de todo lo actuado dentro del trámite. En este punto se debe tener en cuenta que las normas de carácter local aplicadas en los Entes territoriales.

**vi. Ejercicio de la discrecionalidad por fuera de los límites señalados en el artículo 64 del CCA.**

La Contraloría General de la República, debe cumplir las funciones de orden constitucional en especial lo preceptuado en el artículo 268 de la Carta Política, sin que para ello deba mediar intervención ciudadana e institución alguna, pues por remisión expresa de la Carta Superior, las funciones del Contralor General de la República están puntualmente señaladas.

En el proceso de Responsabilidad Fiscal como en cualquier materia de derecho, se debe tener en cuenta por parte de los servidores públicos, que no prima únicamente la parte procesal, sino que el derecho sustantivo es prevalente, frente a cualquier procedimiento adjetivo. En materia de juicios fiscales, fuera de la Ley 610 de 2000, existe concurrencia de los códigos de lo contencioso administrativo, de procedimiento civil y de procedimiento penal; los cuales tienen ante sí la primacía constitucional, y el derecho jurisprudencial especial, tal y como se menciona en los fallos de la Corte Constitucional C-635/00 y C-143/01, C-131/02, entre las más relevantes.

Las facultades discrecionales de los funcionarios, son aquellas expresamente regladas y normadas por la Ley, y no pueden ir más allá de lo expresamente preceptuado, so pena de pasar de lo discrecional a lo arbitrario, grosero o al quebrantamiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **vii. Falencias en la defensa técnica ejercida por los defensores de oficio.**

La práctica social que hacen los estudiantes de derecho, en la defensa de oficio, en los procesos de responsabilidad fiscal, señala la necesidad que las universidades deben incluir en el pensum académico créditos referidos a la parte sustantiva y adjetiva del proceso de responsabilidad fiscal; de lo contrario los consultorios jurídicos universitarios deben abstenerse de nombrar estudiantes de los últimos años de derecho, para ejercer una defensa técnica para lo cual no están ni formados, ni debidamente tutelados por el garante académico.

La heterogeneidad de disciplinas del conocimiento que comportan el bagaje utilizado en el proceso de responsabilidad fiscal, permite recomendar que lo ideal desde el punto de vista profesional, sea la adopción mediante convenio de los órganos de control fiscal y los establecimientos universitarios, del año de servicio al control fiscal, y/o de la práctica jurídica gratuita, como se contempla en el fallido proyecto de ley de reforma a los órganos de control fiscal. Los estudiantes de Consultorio jurídico no tienen formación específica en el proceso de Responsabilidad Fiscal.

Así mismo es necesario establecer la viabilidad de la asistencia de miembros de consultorios jurídicos de las universidades, como defensores de oficio, teniendo en cuenta la connotación de servicio social hacia las clases menos favorecidas, para lo cual de conformidad con el Art. 1º de la Ley 583 de 2000<sup>62</sup> se debe verificar la capacidad económica del usuario (sentencia C-143 DE 2001). Al respecto las personas presuntamente responsables dentro de los procesos de Responsabilidad Fiscal, tienen una característica en común, normalmente son profesionales; o son contratistas que tienen capacidad técnica, económica y jurídica, o bien han sido elegidos popularmente.

### **viii. Irregularidades en la suspensión de términos.**

La Contraloría General de la República suspende los términos procesales por motivos distintos a los permitidos por la ley, como es el caso de las vacaciones de los funcionarios, puesto que la suspensión solamente procede en el evento de no poder continuar con el trámite procesal por las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito o por la declaración de impedimento o recusación, conforme lo establece el Artículo 13 de la Ley 610 de 2000.

Así mismo la CGR, profiere la Resolución Reglamentaria No. 0027 de 04 de abril de 2006, la cual suspende términos en los procesos los días 10, 11 y 12 de abril

---

<sup>62</sup>Modificatoria del Art. 30 del Decreto 196 de 1971.

del 2006, de días aledaños a la semana santa, suspensión que viola la normatividad antes mencionada (Art. 13 de la Ley 610 de 2000.)

**ix. Prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.**

La Ley 610 en su artículo 9º establece, el término de prescripción de acción de responsabilidad fiscal, señalando que el mismo corresponde a 5 años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal si dentro de dicho término no se ha dictado providencia que en firme lo declare.

Bajo esta premisa se advierte en la práctica que dentro de los procesos de responsabilidad fiscal debido a múltiples causas tales como nulidades, prorrogas innecesarias de los términos procesales, práctica de pruebas innecesarias, impertinentes e inconducentes, tardía o indebida vinculación del tercero civilmente responsable, falta de organización en la documentación y en general todos los demás problemas antes reseñados ha conducido a que sobre gran parte de los procesos de Responsabilidad fiscal que podrían conducir a una condena a favor del Estado el órgano de Control pierda competencia para decidir debido al fenómeno de la prescripción.

**x. Dilación e inactividad procesal.**

Del constante incumplimiento de los términos procesales establecidos en la Ley 610 de 2000 y demás normas aplicables, para adelantar los procesos de responsabilidad Fiscal, se genera una dilación en el tiempo que en muchos casos llega a los límites determinados por la misma ley, así mismo, los periodos sin actuaciones procesales hacen que los procesos se prolonguen en el tiempo de manera injustificada.

Estas circunstancias son unas de las principales causas que contribuyen a la configuración del fenómeno de la prescripción en los procesos de responsabilidad Fiscal adelantados por los órganos de Control Fiscal.

**xi. Inconsistencias en la notificación.**

Se evidenció que la Contraría incumplió términos establecidos en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo<sup>63</sup> para notificar los autos de apertura del proceso y los autos de archivo o de imputación de responsabilidad fiscal de que trata la Ley 610 de 2000, en sus artículos 40, 47 y 49, respectivamente, teniendo

---

<sup>63</sup>Que consagra el envío de la comunicación para la notificación personal debe hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto. En el evento de que no haya sido posible la notificación personal transcurridos 5 días del envío de la citación se debió proceder a la notificación por edicto, según lo dispone el artículo 45 *Ibidem*.



en cuenta que una vez proferido el auto en la mayoría de los casos fue notificado meses o años después de proferido, tal y como se presenta en los siguientes casos:

**xii. Inconsistencias referidas a la versión libre.**

La Contraloría presenta falencias en los procesos de responsabilidad fiscal, en lo referente a escuchar en exposición libre y espontánea a los implicados puesto que en algunos casos no decreta dichas pruebas, en otros decreta las versiones libres pero no las practica, o cuando las practica no lo hace oportunamente.

**xiii. Inconsistencias para el nombramiento de apoderado de oficio.**

El Ente de Control omitió en algunos casos, y retardó en otros, el nombramiento de apoderado de oficio al implicado que no le fue notificado el auto de apertura del proceso en forma personal sino por edicto y que no rindió versión libre o no lo hizo oportunamente, incumpliendo lo ordenado por el artículo 43 de la Ley 610 de 2000, el cual establece:

“si el implicado no puede ser localizado o citado no comparece a rendir versión libre, se le nombrará apoderado de oficio con quien se continuará el trámite del proceso...”

**xiv. Inconsistencias en el decreto y práctica de pruebas.**

Los procesos de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría presentan algunas inconsistencias en lo referente al decreto y práctica de pruebas. En ocasiones practica pruebas que no han sido decretadas en los correspondientes autos o, viceversa, decreta pruebas pero no las practica.

La práctica de pruebas no se hace en forma oportuna, existen casos en los cuales se decretan pruebas que ya obran dentro del proceso. Igualmente se evidenció que prorrogan sin justificación los términos probatorios por 2 meses más, cuando en el término probatorio inicial dado por el artículo 45 de la Ley 610 de 2000, no se practicó ninguna prueba o el ejercicio probatorio fue incipiente.<sup>64</sup>

Al observar las irregularidades relacionadas, se puede evidenciar que tienen su origen principalmente en la falta de capacitación de los funcionarios, y de los estudiantes que obran como apoderados de oficio, falta de recursos necesarios que hagan eficaz la aplicación del principio de oficiosidad a lo largo del trámite procesal, ausencia de una base de datos unificada que conserve la línea de

---

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ R. Guillermo Augusto. BOTERO MEJÍA Álvaro. Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios Críticos. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez. 2009. Págs. 125- 133.

precedentes de decisiones para la unidad de criterio y la seguridad jurídica, así como falta de unidad y publicidad en la aplicación de las normas, en general se trata de un complejo proceso que por las falencias anotadas deriva en muchas nulidades e anomalías sustanciales y procesales, que afectan el efectivo resarcimiento de patrimonio público malgastado a consecuencia de una indebida gestión fiscal.

**4.4.2. En el Sistema de Control Interno.** La experiencia práctica ha demostrado que no hay claridad frente a cuáles son los componentes y elementos precisos del control fiscal interno, objeto de evaluación del control fiscal externo y, entonces, las contralorías han venido evaluando en toda su dimensión, los tres (3) subsistemas, ocho (8) componentes y 29 elementos constitutivos del sistema de control interno, usurpando quizás funciones propias de las oficinas de control interno, que deben realizar evaluaciones de todo el sistema y auditorías internas. Vale decir, la responsabilidad de los gobernantes, quienes tienen a su cargo la efectividad del control interno no puede eludirse. Veamos lo que dice al respecto el actual Auditor General de la República:

“Es de precisar que el control fiscal interno, no conlleva per se retorno al control previo de recursos, (...), sino que comprende una vigilancia de recursos sin coadministración, sin autorizaciones ni refrendaciones, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, pero sí con advertencias para que los ordenadores del gasto tomen medidas de prevención ante la evidencia de prácticas irregulares evidenciadas por las autoridades de control interno.”<sup>65</sup>

El control fiscal interno que involucre cada uno de los componentes del concepto de gestión fiscal definido en la Constitución y contemplado en la Ley 610 de 2000, no ha sido claramente definido, ni reglamentado, ni aplicado.

La exposición de motivos de la Ley 87 de 1993 argumentó que:

Los elementos del control interno presuponen la búsqueda de la legalidad en todas las operaciones y en especial en las transacciones financieras, la salvaguardia de los activos y recursos de la entidad, el registro adecuado, oportuno y exacto de las cifras contables y estadísticas oficiales, la adecuada autorización de operaciones financieras y el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración pública.

---

<sup>65</sup> ARDILA BARRERA Jaime Raúl. “Pedagogía prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción.” Ponencia ante la Corte Suprema de Justicia, al presentar su nombre al cargo de Auditor General de la República. Editorial Mundo Gráfico Editores. Bucaramanga, Mayo de 2011.

(...) Al exigirse la presencia de sistemas de control interno, se dota a la Administración Pública **de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión fiscal**, (resaltado fuera del texto original) se fortalece el principio de responsabilidad en cabeza de administradores y se previene la posible co-administración por parte de los organismos de control, facilitando a los distintos órganos del Estado decidir sobre la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder.

Como resultado se logra una administración responsable y comprometida en la prevención del fraude, malgasto y abuso, enfocada a buscar la eficiencia y eficacia de su gestión desligándola de una función de control externo universal y redundante, permitiendo la independencia suficiente que deberá acudir a los organismos de control para el examen posterior que les compete, a la luz de la nueva Constitución Política. “

De manera que la voluntad del legislador consistió, entre otros propósitos, en dotar a los organismos del Estado de instrumentos propios de **control fiscal interno** que garantizara una adecuada **gestión fiscal** con los recursos públicos. Y esos propósitos, en alguna parte del camino, se extraviaron.

En efecto, no obstante tal mandato constitucional 268-6 Superior., el desarrollo normativo y reglamentario a partir de la ley 87 de 1993, incluido el Modelo Estándar de Control Interno MECI, y la práctica real en las instituciones públicas, han conducido a que el control fiscal interno no se haya normatizado ni aplicado en su dimensión preventiva, “exigiendo la eficiencia en la utilización de recursos y prevención del fraude, malgasto o abuso, de acuerdo con los principios generales de la administración pública,(...)” tal como reza el párrafo “Definición” de la mencionada exposición de motivos.

Adicionalmente, el Decreto 2145 de 1999, por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones, estableció:

“ARTICULO 6o. REGULADORES. Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 2539 de 2000, el nuevo texto es el siguiente: Son los competentes para impartir políticas y directrices a que deben sujetarse los entes públicos en materia de Control Interno.

(...)

e) La Contraloría General de la República a quien corresponde reglamentar los métodos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de los Sistemas de Control Interno de las entidades sujetas a su vigilancia.”

ARTICULO 8o. EVALUADORES. Son los encargados de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía del Sistema de Control Interno, con el fin de recomendar las mejoras pertinentes.

a) La Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, por atribución constitucional y legal les corresponde conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos públicos en su respectiva jurisdicción, para lo cual podrán tomar como referente principal el informe de evaluación del Sistema de Control Interno, elaborado por la Oficina respectiva o quien haga sus veces.”<sup>66</sup>

Considerando que la Contraloría General de la República, de conformidad con la normatividad anotada, es reguladora y evaluadora del Sistema Nacional de Control Interno, correspondiéndole fijar las políticas y directrices en la materia además de evaluar y recomendar, la AGR, en sus informes de auditoría, elevo observaciones en varias oportunidades a la oficina de control interno, dado que al suscribir acciones de mejoramiento, no ejerce las medidas coercitivas y disciplinarias para establecer responsabilidades, a pesar de la coincidencia vigencia tras vigencia de las mismas observaciones entre la AGR y la Auditoría Interna, dado que mientras no existan sanciones, se seguirán haciendo las mismas recomendaciones con el mismo resultado.<sup>67</sup>

Los actuales planes de mejoramiento no atacan en todos los casos el problema raíz que generó la deficiencia, por tanto, existe el riesgo recurrente de adoptar controles que resultan costosos e improcedentes.

Adicionalmente, hoy se carece de planes de mejoramiento con criterios orientadores unificados; cada ente de control interno y externo solicita a los vigilados diseñar planes según sus propias percepciones. No existe autocontrol efectivo; las oficinas de control interno y la contraloría realizan evaluación a los controles administrativos no fiscales. Además, de manera muy formal, los vigilados actúan con planes de mejoramiento “porque les toca”.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

<sup>67</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de la auditoría regular a la Contraloría General de la República vigencia 2009 Bogotá D.C., febrero de 2011.

<sup>68</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores

#### **4.4.3. En la labor desarrollada por las Contralorías Territoriales<sup>69</sup>.**

**a. Limitaciones presupuestales.** La Ley 617 de 2000, que pretendía poner orden a las finanzas territoriales, mejorar los ingresos, racionalizar y optimizar el gasto, en ningún momento estimó que el control era fundamental para esos propósitos de eficiencia. Y, en vez de fortalecerlo, como debió hacerlo, adoptó una serie de medidas de corte eminentemente fiscalista que incluyeron el recorte drástico de recursos y cualquier posibilidad de desarrollo de los organismos de control fiscal, medidas de tal magnitud devastadora, que los condujeron a una situación de postración, sin posibilidades siquiera de nivelarse en tecnologías a sus vigilados, resultando en la mayoría de casos peor el remedio que la enfermedad. Empeoró la situación de las contralorías, debilitó los controles, aumentó responsabilidades y dejó bajo la responsabilidad de ellas buena parte del peso –en lo local- de la lucha contra la corrupción.

**b. Falta de competencia técnica y experticia de los auditores.** Pero, además de las debilidades de los auditores gubernamentales en las contralorías territoriales en cuanto a competencia técnica y experticia se refiere, las tecnologías no llegan a todos los entes de control ni a vigilados de manera masiva, ni equitativa

**c. Falta de coordinación entre los organismos de control.** Se excluye para las territoriales la gestión sobre el SGP del SNR. Y, además se presenta una disfunción sistémica del control fiscal: las 63 contralorías en Colombia no actúan en el nivel territorial o regional de manera coordinada ni armónica; no actúan como sistema. Es preciso reconocer que en el nivel territorial las distintas versiones del Audite han jugado un importante aunque limitado papel armonizador, puesto que - como se señaló- éste se ha dado con las restricciones propias de ser un instrumento hecho a la medida, características, estructura orgánica y responsabilidades funcionales de la CGR, y para nada consultaba las realidades locales.

Solamente a manera de ejemplo, la Ley 1416, “Por medio de la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal”, en su artículo 4° dispuso que las contralorías territoriales destinen como mínimo el 2% de sus presupuestos para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.

---

prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

<sup>69</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

**d. Falencias en participación ciudadana.** El diagnóstico señalaba también la existencia de instrumentos de participación que no eran utilizados con la dinámica esperada, pues la carencia de información de calidad, oportuna, eficiente y eficaz, generada por la administración y los organismos de control, impedía una participación ciudadana adecuada.

**e. Resultados ineficientes.** Como ocurre en todo el país, el control se circunscribía solamente al producto de la gestión fiscal, y no a los procesos que la garantizan, situación que se traducía en un control sobre hechos cumplidos, tardío e ineficiente.<sup>70</sup>

#### **4.5. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y CONTROL DE CALIDAD (SIGCC) Y CERTIFICACIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - 2010**

##### **A) Actual perfil y últimos avances del SGC.**

La integralidad del nombre hace referencia al tratamiento unívoco que debe dar la entidad a la adopción de elementos comunes del Sistema de Gestión de Calidad – SGC- y del Modelo Estándar de Control Interno – MECI-. Ante la necesidad de operar las herramientas gerenciales ofrecidas por los dos modelos de una manera articulada y como el medio que coadyuva a alcanzar tanto los objetivos como la misión institucional, con mayor grado de eficacia y efectividad, la CGR propuso la integración y armonización de los dos modelos.

El Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC) en la CGR armoniza; complementa y hace operativos los requisitos del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y los elementos de control del Modelo Estándar de Control Interno (MECI); con el fin de garantizar eficiencia; eficacia; transparencia y efectividad en la Gestión de la entidad y optimizar sus recursos y procesos.

Para hacer viable **la integración** la CGR tuvo en cuenta las indicaciones del DAFP, según las cuales los dos sistemas son compatibles y complementarios,<sup>71</sup> y

---

<sup>70</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

<sup>71</sup> La compatibilidad debe entenderse como la posibilidad de que el cumplimiento de los requerimientos de un sistema aplique para el otro (ejemplo, enfoque por procesos, administración del riesgo, medición de la gestión, comunicación) y la complementariedad, como la relación sinérgica que se da en algunos aspectos, donde unos elementos de una norma enriquecen y

actualizó la certificación del sistema en 2010, definiendo la política y los objetivos de calidad. Estos últimos, por disposición normativa, son concomitantes con los objetivos corporativos del Plan Estratégico, los cuales se materializan con los respectivos planes de acción.

Tabla 2- Últimos ajustes del Sistema de Gestión de Calidad de acuerdo al sistema Integrado.

| REQUISITO   | AJUSTE  |
|---|---|
| <b>Enfoque por procesos</b>                                       | Para garantizar la identificación de entradas y salidas de cada proceso, su caracterización, y controles. Se reestructuraron e identificaron nuevos procedimientos, para hacerlos más expeditos y para mejorar su aplicación. Y se flexibilizó el Sistema al eliminar el requisito de elevar a norma resolutive la adopción de cada procedimiento.  |
| <b>Documentos</b>   | Se modificó su identificación para precisar el macroproceso y proceso al que pertenecen, para facilitar la trazabilidad de los registros documentales; se incorporó un código cuya nemotecnia permite conocer la clasificación de la Tabla de Retención Documental en la que deben ubicarse los registros documentales asociados.<br>Se desarrolló un software <sup>72</sup> que tiene una triple funcionalidad: <b>1.</b> Organizar y disponer para consulta la documentación que soporta el SIGCC, a partir del enfoque por procesos. <b>2.</b> Tramitar y dejar registro de trazabilidad de las solicitudes de mejora, propuestas por los distintos macroprocesos. <b>3.</b> Administrar la Documentación <sup>73</sup> y técnicamente la Herramienta, para adaptarla a las necesidades de funcionalidad requerida. El aplicativo se consulta y administra a través de la página web de la CGR.  |
| <b>Macroproceso “Administración de procesos y procedimientos”</b> | Se diseñó un procedimiento expedito para tramitar la mejora dentro del Sistema de Gestión de la CGR., consistente en un formato que debe contener: 1. justificación 2. Propuesta e impacto para el SGC. Con base en esta información se adelanta una evaluación técnica, por parte del Grupo SIGCC de la Oficina de Planeación, para determinar que la propuesta de mejora sea coherente con el SGC, (ajustada a la normatividad vigente, y documentada)<br><br>Se actualizó la base normativa para formalizar la operación del SIGCC., mediante la Resolución Reglamentaria 107 del 27 de abril de 2010 se adoptó de manera integrada el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) y el Modelo Estándar de Control Interno para su aplicación en la CGR, se fijó su denominación como Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC) y se estableció que el mismo se regiría por las normas vigentes para estas materias. Además, la citada norma estableció que el SIGCC promoverá la calidad de la gestión de la Entidad, la implementación de un enfoque por |

adicionan a la otra (acuerdos, compromisos y protocolos éticos, requisitos del producto, mejoramiento continuo, autoevaluación, revisión por la Dirección).

<sup>72</sup>Desarrollado por los ingenieros de sistemas de la Oficina de Planeación.

<sup>73</sup>Elaborar descripciones, clasificar y ubicar documentación, referir las versiones para llevar el control de documentos y, además, genera automáticamente un documento que contiene el inventario de documentos por macroprocesos denominado “Listado Maestro de Documentos”

| REQUISITO  | AJUSTE   |
|--|--|
|  | macroprocesos, el establecimiento e implementación de controles a la estrategia, la gestión y la evaluación de la CGR, y la mejora continua.   |
| <b>Certificación del Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad en el cumplimiento de los requisitos de las Normas Técnicas de Calidad NTC ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009.</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación en los cambios normativos, de los servidores públicos a través de la Firma Enlace Consultores en Gestión Empresarial Ltda.</li> <li>2. Auditoría al sistema por parte de las Oficinas de Control Interno y Planeación, y asesoramiento a las dependencias en la determinación de los ajustes requeridos para responder satisfactoriamente a la Auditoría de un ente certificador.</li> <li>3. La CGR contrató a la Firma Bureau Veritas de Colombia, una de las empresas certificadoras con mayor experiencia, no sólo en sector público sino también en organismos de control, para que a través de un proceso en el que se incluyó una pre -auditoría y, posteriormente, una Auditoría, evaluara y certificara el SIGCC.</li> <li>4. Se logró la certificación.</li> </ol> |

Información para la elaboración de la Tabla tomada de RINCÓN ARDILA. Zoraida. Directora oficina de Planeación. Informe Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad: SIGCC 2010. Contraloría General de la República. Febrero 18 de 2011.

#### **B) Sistema de Gestión de Calidad - CGR – 2010.**

En la vigencia 2010, en la Contraloría General de la República éste Sistema, se conformó con base en los siguientes lineamientos:



Tabla 3- Conformación del SGC en la Contraloría General de la República - 2010.

| ASPECTO DE LA NORMA   | NTCGP 1000:2009  | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR   |
|---|--|---|
| <p><b>Manual de calidad</b><br/>4.1 Requisitos generales. La entidad debe establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, de acuerdo con los requisitos de esta norma. (Véase Ley 872 de 2003 artículos 3 y 7).</p> | <p><b>4.2.2 Manual de la calidad. (Documento del sistema)<sup>74</sup></b><br/>La entidad debe establecer y mantener un manual de la calidad que incluya:<br/><b>a)</b> El alcance del sistema de gestión de la calidad, incluidos los detalles y la justificación de cualquier exclusión<sup>75</sup>, dentro de lo estipulado por la Ley 872 de 2003, sin importar su tipo, tamaño, producto o servicio suministrado.<br/><b>b)</b> Los procedimientos documentados establecidos para el sistema de gestión de la calidad, o referencia a los mismos, y<br/><b>c)</b> Una descripción de la interacción entre los procesos del sistema de gestión de la calidad. El Manual de calidad puede variar en cuanto a detalle y formato para adecuarse al tamaño y complejidad de cada entidad en particular.</p> | <p>El <b>Manual de calidad de la CGR</b>, es un documento donde se especifican la misión y visión de la CGR con respecto a la calidad así como la política de la calidad y los objetivos que apuntan al cumplimiento de dicha política. Expone además la estructura del Sistema de Gestión de la Calidad; establece como dar cumplimiento a los puntos que marca la Normas y de él se derivan Instructivos de uso de equipos; Procedimientos; Formatos. etc. (ISO 9000 vocabulario. Documento (3.7.2) que especifica el sistema de gestión de la calidad (3.2.3) de una organización (3.3.1). Hacen parte del Manual de calidad:<br/><b>Misión.</b> Vigilar y controlar; oportuna y efectivamente los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.<br/><b>Visión.</b> Ser una Entidad referente de control y vigilancia fiscal; nacional e internacional; moderna; oportuna; generadora de confianza; abierta a la participación ciudadana; promotora de transparencia y de las mejores prácticas de desempeño en la gestión pública.</p> |

<sup>74</sup>4.2 GESTIÓN DOCUMENTAL. 4.2.1 Generalidades. La documentación del sistema de gestión de la calidad debe incluir... b) Un manual de la calidad.

<sup>75</sup>Cuando uno o varios requisitos de esta norma no se puedan aplicar debido a la naturaleza de la entidad y de su producto o servicio, pueden considerarse para su exclusión. Las exclusiones, están restringidas a los requisitos expresados en el Capítulo 7, y tales exclusiones no deben afectar la capacidad o responsabilidad de la entidad para proporcionar productos y/o servicios que cumplan con los requisitos del cliente y los legales que le son aplicables.(numeral 2.1 de la NTCGP 1000:2009)

| ASPECTO DE LA NORMA   | NTCGP 1000:2009  | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR  |
|---|--|--|
| <p><b>Procesos</b></p> <p><b>Denominación.</b><br/>Conjunto de actividades relacionadas mutuamente o que interactúan para generar valor y las cuales transforman elementos de entrada en resultados. Los elementos de entrada para un proceso son generalmente salidas de otros procesos.</p> | <p>La entidad debe:</p> <p><b>a)</b> Determinar los procesos que le permiten cumplir la función que se le ha asignado. Típicamente pueden existir los siguientes Procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Procesos estratégicos:</b> relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección.</li> <li>- <b>Procesos misionales:</b> proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser.</li> <li>- <b>Procesos de apoyo:</b> para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora.</li> <li>- <b>Procesos de evaluación:</b> necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y los misionales</li> </ul> | <p><b>Macroprocesos de la Contraloría General de la República:</b> para lograr cumplir con la misión y visión.</p> <p>Macroproceso Estratégico:<br/>Direccionamiento Estratégico.<br/>Comunicación y Divulgación</p> <p>Macroproceso Misional:<br/>Enlace con el Cliente y Partes interesadas<br/>Control Fiscal Micro<br/>Control Fiscal Macro<br/>Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción coactiva</p> <p>Macroproceso de Apoyo:<br/>Gestión de Talento Humano<br/>Gestión de Recursos</p> <p>Macroproceso de evaluación:<br/>Administración de Procesos y Procedimientos.</p> |
| <p><b>10. PROCESOS ESTRATÉGICOS.</b></p> <p>Responsable: LA ALTA DIRECCIÓN</p> <p>Debe proporcionar evidencia de su</p>   | <p><b>5. RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN</b></p> <p><b>5.1 COMPROMISO DE LA DIRECCIÓN</b></p> <p><b>A-DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO.</b> La determinación de la política de</p>   | <p><b>1. PROCESOS ESTRATÉGICOS. A-DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO</b></p> <p><b>Política de Calidad.</b> “La Contraloría General de la República orienta su desempeño al mejoramiento continuo de la gestión fiscal; a través de un talento</p>   |

| ASPECTO DE LA NORMA   | NTCGP 1000:2009  | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR   |
|---|--|---|
| compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como con la mejora continua de su eficacia, eficiencia y efectividad, mediante: | <p>la calidad, los objetivos de la calidad<sup>76</sup>, la realización de las revisiones por la dirección<sup>77</sup>, y el aseguramiento de la disponibilidad de recursos.</p> <p><b>B-COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN.</b><br/>La comunicación a los servidores públicos y/o particulares que ejerzan funciones pública de la entidad acerca de la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales,</p> <p><b>5.5 RESPONSABILIDAD, AUTORIDAD Y COMUNICACIÓN.</b><br/>5.5.1 Responsabilidad y autoridad<br/>La alta dirección debe asegurarse de que las</p> | <p>humano competente; para satisfacer las necesidades de sus clientes y partes interesadas; actuando conforme a las directrices establecidas en la Constitución Nacional y la Ley; con eficiencia y moralidad<sup>79</sup>.</p> <p><b>Objetivos de la Calidad.</b> -Establecer un nuevo modelo integral del control fiscal. - Fomentar la participación ciudadana en el control fiscal y fortalecer el apoyo técnico al Congreso. -Incrementar las relaciones interinstitucionales e internacionales. - Modernizar la estructura tecnológica de la CGR; acorde con la política de estado de tic's. -Fortalecer el talento humano y el esquema institucional.</p> <p><b>B- COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN.</b></p> |

<sup>76</sup> 4.2 GESTIÓN DOCUMENTAL. 4.2.1 Generalidades. La documentación del sistema de gestión de la calidad debe incluir: a) Declaraciones documentadas de una política de la calidad y de objetivos de la calidad,

<sup>77</sup> **5.6 REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN.** La revisión debe realizarse por lo menos una vez al año, e incluir la evaluación de las oportunidades de mejora y la necesidad de efectuar cambios. Debe registrarse.

**5.6.2 Información para la revisión**

La información de entrada para la revisión por la dirección debe incluir:

- a) Resultados de auditorías,
- b) Retroalimentación del cliente,
- c) Desempeño de los procesos y conformidad del producto y/o servicio,
- d) Estado de las acciones correctivas y preventivas,
- e) Acciones de seguimiento de revisiones previas efectuadas por la dirección,
- f) Cambios que podrían afectar al sistema de gestión de la calidad,
- g) Recomendaciones para la mejora, y
- h) Riesgos actualizados e identificados para la entidad.

**5.6.3 Resultados de la revisión**

Los resultados de la revisión por la dirección deben incluir todas las decisiones y acciones relacionadas con:

- a) La mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de la calidad y sus procesos;
- b) La mejora del producto y/o servicio en relación con los requisitos del cliente, y
- c) Las necesidades de recursos.

| ASPECTO DE LA NORMA                   | NTCGP 1000:2009   | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR   |
|---------------------------------------|---|---|
|                                       | <p>responsabilidades y autoridades están definidas y son comunicadas dentro de la entidad.</p> <p><b>5.5.3 Comunicación interna</b><br/>La alta dirección debe asegurarse de que se establecen los procesos de comunicación apropiados dentro de la entidad y de que la comunicación se efectúa considerando la eficacia del sistema de gestión de la calidad.</p> <p><b>Enfoque al cliente</b><br/>La alta dirección debe asegurarse de que los requisitos del cliente se determinan y se cumplen con el propósito de aumentar la satisfacción del cliente.<sup>78</sup></p> |   |
| <p><b>2. PROCESOS MISIONALES:</b></p> | <p><b>7.5 PRODUCCIÓN Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO</b></p> <p><b>7.5.1</b> Control de la producción y de la prestación del servicio. La entidad debe planificar y llevar a cabo la producción y la prestación del servicio bajo condiciones controladas. Las condiciones controladas deben incluir, cuando sea aplicable</p> <p><b>a)</b> La disponibilidad de información que describa las</p>   | <p><b>a) -ENLACE CON CLIENTES Y PARTES INTERESADAS-ECP</b><br/><b>b) - MACROPROCESO CONTROL FISCAL</b><br/><b>c) - MICRO MACROPROCESO</b><br/><b>e) -RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA ENTIDAD</b></p> |

<sup>79</sup> Resolución No. 109 de 2010.

<sup>78</sup>**7.2.1 Determinación de los requisitos relacionados con el producto y/o servicio.** La entidad debe determinar: **a)** Los requisitos especificados por el cliente, incluidos los requisitos para las actividades de entrega y las posteriores a ésta; **b)** Los requisitos no establecidos por el cliente, pero necesarios para el uso especificado o para el uso previsto; **c)** Los requisitos legales y reglamentarios aplicables al producto y/o servicio, y **d)** Cualquier requisito adicional que la entidad considere necesario.

**8.2.1 Satisfacción del cliente.** Como una de las medidas del desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad, la entidad debe realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la entidad. Deben determinarse los métodos para obtener y utilizar dicha información.

| ASPECTO DE LA NORMA                     | NTCGP 1000:2009   | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
|---|---|--|--|----------------|------------------|-------------------------|---|-----------------------------------|--|---|--|----------------------------------|--|--------------------------------|---|
|   | características del producto y/o servicio,<br><b>b)</b> La disponibilidad de instrucciones de trabajo, cuando sea necesario,<br><b>c)</b> El uso del equipo apropiado,<br><b>d)</b> La disponibilidad y uso de dispositivos de seguimiento y medición,<br><b>e)</b> La implementación del seguimiento y de la medición,<br><b>f)</b> La implementación de actividades de aceptación, entrega y posteriores a la entrega, y<br><b>g)</b> Los riesgos de mayor probabilidad   |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b><u>3.PROCESOS DE APOYO</u></b>       | <b><u>6.2 TALENTO HUMANO</u></b>  | <b>PROCESO</b><br><b>Gerencia del Talento Humano</b>   | <b>OBJETIVO.</b><br>selección, inducción, gestión del talento humano, etc. |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
|   | <b><u>6.1 PROVISIÓN DE RECURSOS.</u></b> La entidad debe determinar y proporcionar los recursos necesarios para:<br>a) Implementar y mantener el sistema de gestión de la calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, y b) aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.<br><b>Obligaciones de la Entidad:</b><br><b>d)</b> Asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos,<br><br><b><u>6.3 INFRAESTRUCTURA</u></b><br><br><b><u>6.4 AMBIENTE DE TRABAJO</u></b><br><br><b><u>7.4 ADQUISICIÓN DE</u></b> | <b>GESTIÓN DE RECURSOS DE LA ENTIDAD-GRE.</b><br><table border="1" data-bbox="964 1058 1461 1854"> <thead> <tr> <th data-bbox="964 1058 1198 1087"><b>PROCESO</b></th> <th data-bbox="1198 1058 1461 1087"><b>OBJETIVO.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="964 1087 1198 1335"><b>Oficina Jurídica</b></td> <td data-bbox="1198 1087 1461 1335">Conceptos, fallos, asesorías, proyectos de normas, consultas, derechos de petición, sustanciaciones, etc.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="964 1335 1198 1520"><b>Oficina de Control Interno</b></td> <td data-bbox="1198 1335 1461 1520">evaluaciones, memorandos de mejoramiento, actividades de sensibilización del autocontrol, etc.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="964 1520 1198 1612"><b>Oficina de Control Disciplinario</b></td> <td data-bbox="1198 1520 1461 1612">indagaciones preliminares, investigaciones, etc.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="964 1612 1198 1738"><b>Oficina de Comunicaciones</b></td> <td data-bbox="1198 1612 1461 1738">Registros visuales y gráficos, informes publicados, etc.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="964 1738 1198 1854"><b>Oficina de Capacitación</b></td> <td data-bbox="1198 1738 1461 1854">Capacitación, convenios de cooperación técnica, gestión del</td> </tr> </tbody> </table> |  | <b>PROCESO</b> | <b>OBJETIVO.</b> | <b>Oficina Jurídica</b> | Conceptos, fallos, asesorías, proyectos de normas, consultas, derechos de petición, sustanciaciones, etc. | <b>Oficina de Control Interno</b> | evaluaciones, memorandos de mejoramiento, actividades de sensibilización del autocontrol, etc. | <b>Oficina de Control Disciplinario</b> | indagaciones preliminares, investigaciones, etc. | <b>Oficina de Comunicaciones</b> | Registros visuales y gráficos, informes publicados, etc. | <b>Oficina de Capacitación</b> | Capacitación, convenios de cooperación técnica, gestión del |
| <b>PROCESO</b>                          | <b>OBJETIVO.</b>  |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b>Oficina Jurídica</b>                 | Conceptos, fallos, asesorías, proyectos de normas, consultas, derechos de petición, sustanciaciones, etc.   |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b>Oficina de Control Interno</b>       | evaluaciones, memorandos de mejoramiento, actividades de sensibilización del autocontrol, etc.  |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b>Oficina de Control Disciplinario</b> | indagaciones preliminares, investigaciones, etc.  |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b>Oficina de Comunicaciones</b>        | Registros visuales y gráficos, informes publicados, etc.  |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |
| <b>Oficina de Capacitación</b>          | Capacitación, convenios de cooperación técnica, gestión del   |  |  |                |                  |                         |   |                                   |  |   |  |                                  |  |                                |   |

| ASPECTO DE LA NORMA           | NTCGP 1000:2009           | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR   |  |
|-------------------------------|---------------------------|---|--|
|                               | <u>BIENES Y SERVICIOS</u> |   | desarrollo de nuevas tecnologías, etc.   |
|                               |                           | <b>Oficina de Sistemas e Informática</b>  | Diseño de programas, elaboración de manuales de aplicación, mantenié de programas de mantenimiento, conservación y reparación de equipos, etc. |
| <u>PROCESOS DE EVALUACIÓN</u> |                           | <b>MACROPROCESO: ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS.</b> Recibir las propuestas de mejora que existan sobre cada uno de los documentos del sistema <sup>80</sup> con los cuales se efectuará la revisión técnica de calidad y se realizarán si es necesario los ajustes pertinentes. |  |
|                               |                           | <b>PROCESO</b>  | <b>OBJETIVO.</b>   |
|                               |                           | <b>ADMINISTRAR DOCUMENTACIÓN.</b>   | Preservar el conocimiento que permita la sostenibilidad y mejoramiento institucional. art. 17 CCALey 594 en julio 14 de 2000                   |
|                               |                           | <b>EVALUAR Y FORTALECER PROCESOS</b>  | Recibir propuestas de mejora que existan sobre cada uno de los documentos del sistema con los cuales se efectuará la revisión técnica          |

<sup>80</sup>Actas, anexos, procesos, tablas, manuales, instructivos, guías, inventarios, documentos, procedimientos, formas, informes, cartillas.

| ASPECTO DE LA NORMA | NTCGP 1000:2009 | SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD CGR                                    |   |
|---------------------|-----------------|--|---|
|                     |                 |  | de calidad y se realizarán si es necesario los ajustes pertinentes. |
|                     |                 | <b>ADMINISTRAR SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y CONTROL DE CALIDAD</b> |   |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: Norma NTCGP 1000:2009 y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Sistema Integral de Gestión de Calidad. En línea. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co).

**a) Planeación - Procesos misionales- NTC GP 1000:2009.**

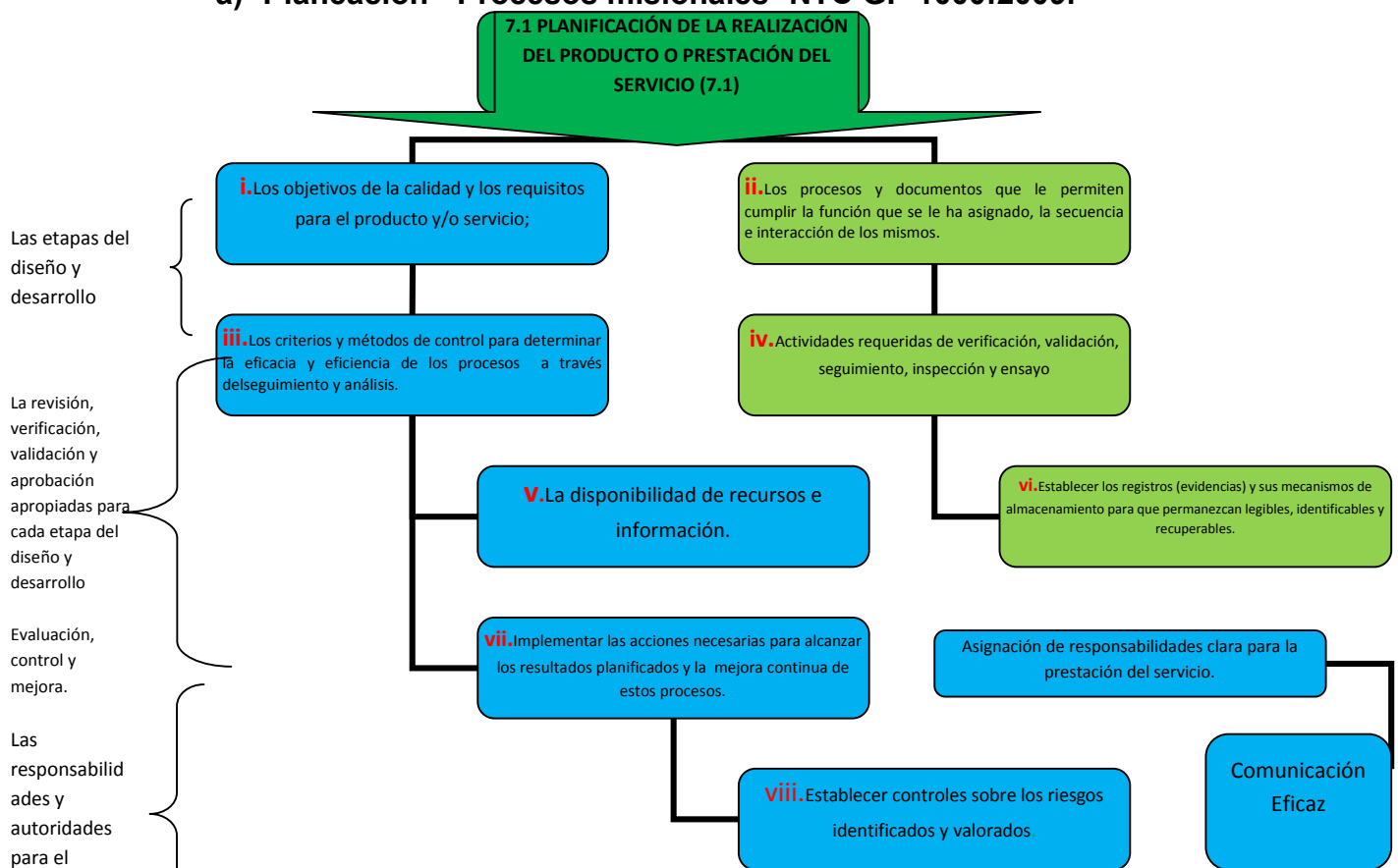


Ilustración 4- Planificación para la prestación del servicio. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTCGP 1000:2009. No. 7.

**b) Cumplimiento de los requisitos para la prestación del servicio. (NTCGP 1000:2009. No. 7.)**

**i. Objetivos de la calidad y los requisitos para el producto y/o servicio:**

Tabla 4- Paralelo entre los objetivos estratégicos, de la Alta Dirección y los de calidad dentro de cada uno de los macroprocesos misionales.

| <b>MACROPROCESO</b>   | <b>OBJETIVOS ESTRÁTEGICOS</b>   | <b>OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN</b>  | <b>OBJETIVO DE CALIDAD DENTRO DE CADA UNO DE LOS MACROPROCESOS</b>   |
|---|---|--|--|
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA - ENLACE CON CLIENTES Y PARTES INTERESADAS-ECP</b> | Fortalecimiento de la participación ciudadana, para generar y dinamizar espacios de interacción entre la ciudadanía y la CGR. La promoción y consolidación del sistema de control fiscal participativo, "fortalecer los instrumentos y mecanismos para que la ciudadanía denuncie en forma efectiva las prácticas irregulares de las cuales tenga conocimiento. | Materialización con el ejercicio de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y mediante el empleo de nuevas formas de gestión administrativa a través de la información | Desarrollar las relaciones con la Ciudadanía para atender sus necesidades y expectativas relacionadas con el control fiscal. Calidad: Estandarizar la comunicación y atención de nuestros clientes, resultados de la evaluación de la satisfacción del ciudadano   |
| <b>CONTROL FISCAL MACRO-CMA</b>   | Capacitación de los funcionarios; Sensibilización de los funcionarios al proceso de cambio. Elaboración del código de ética y cartilla de valores institucionales.  |  | Evaluar las políticas públicas en el ámbito macroeconómico y sectorial, para determinar la gestión y resultados alcanzados por los agentes estatales, con el propósito de apoyar técnicamente al Congreso de la República en el ejercicio del control político y facilitar a la ciudadanía elementos de juicio para el ejercicio del control social. |
| <b>CONTROL FISCAL MICRO- CMI</b>  | "Calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal", Mejorar la eficiencia,   | Establecer la importancia de redefinir el control fiscal como una  | Evaluar la gestión y resultados de las entidades y/o particulares que manejen  |



| MACROPROCESO  | OBJETIVOS ESTRÁTEGICOS   | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN  | OBJETIVO DE CALIDAD DENTRO DE CADA UNO DE LOS MACROPROCESOS  |
|---|--|---|--|
|   | eficacia y calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal.  | actividad cuyos resultados tienen que demostrar con claridad que los responsables de su ejecución cumplen a cabalidad con la función de salvaguardar el patrimonio del Estado;  | fondos o bienes de la nación para que se tomen acciones que permitan el mejoramiento continuo de la administración pública   |
| <b>RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA -RFJ-</b> | “Optimizar los resultados de la Responsabilidad Fiscal” Defender el patrimonio Público mediante los procesos de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, y culminar los procesos fiscales tramitados conforme a la Ley 42 de 1993, Defensa del Patrimonio Público - en lo relacionado con jurisdicción coactiva se determinó como una de las estrategias optimizar procedimientos de jurisdicción coactiva para mejorar el recaudo. | Jurisdicción Coactiva: La sanción pública se dirige a procurar la recuperación de los bienes perdidos, propender por la sanción de los responsables y hacer efectivos los títulos ejecutivos, emanados de los juicios fiscales. | Establecer la responsabilidad fiscal para lograr el resarcimiento del daño al patrimonio público por medio de los procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo. Y Garantizar el recaudo de la cuota de auditaje, sanciones y reintegros |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001; TURBAY QUINTERO. Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Editorial Contraloría General de la República.2008.

**ii. Procesos necesarios para cumplir la función y la secuencia de los mismos.**

✓ **Caracterización de los macroprocesos misionales:** La caracterización está orientada a ser el primer paso para adoptar un enfoque basado en procesos, es decir, qué macroprocesos o procesos deben aparecer en la estructura de procesos del sistema. Una vez definido el enfoque, con la información proporcionada, la CGR efectuó la caracterización de sus macroprocesos misionales de la siguiente forma:<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup>**CARACTERIZACIÓN DEL MACROPROCESO O PROCESO:** Consiste en identificar las características de los macroprocesos o procesos en una organización, y está orientada a ser el primer paso para adoptar un enfoque basado en procesos, es decir, qué macroprocesos o procesos deben aparecer en la estructura de procesos del sistema. Una vez elaborada esta caracterización, con la información proporcionada puede efectuarse el mapa de procesos de una organización. Contendrán los siguientes aspectos: Objetivo que se persigue; Desarrollo; Proveedor; Entradas; Elementos requeridos que van a ser transformados para lograr resultados o productos; Controles: Verificación o inspección de los requisitos de las salidas o productos; Recursos: Elementos necesarios para realizar el proceso. Salidas: Receptores de los Productos o servicios:

Tabla 5- Actual conformación de los macroprocesos misionales en el SGC de la CGR.

| MACROPROCESO  | OBJETIVO DE CALIDAD  | ENTRADAS  | SALIDAS  | DEPENDENCIAS RESPONSABLES   | PROCESOS                                    |
|---|--|---|--|---|---|
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA - ENLACE CON CLIENTES Y PARTES INTERESADAS-ECP</b> | Desarrollar las relaciones con la Ciudadanía para atender sus necesidades y expectativas relacionadas con el control fiscal.<br>Calidad:<br>Estandarizar la comunicación y atención de nuestros clientes, resultados de la evaluación de la satisfacción del ciudadano | Denuncias o quejas, solicitudes de: capacitación, Información, de control excepcional, de control fiscal, pronunciamientos y análisis sobre temas macroeconómicos, sectoriales y políticas públicas | Cuestionarios, Informes anuales de Ley; Boletines, Resultados evaluación de la satisfacción clientes Congreso y Ciudadanía y las respuestas a los requerimientos hechos al macroproceso. | Secretaría privada, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, Direcciones de Atención Ciudadana, y de promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. | Desarrollar el control fiscal participativo |

| MACROPROCESO                    | OBJETIVO DE CALIDAD  | ENTRADAS   | SALIDAS   | DEPENDENCIAS RESPONSABLES   | PROCESOS   |
|---------------------------------|--|--|---|---|--|
| <b>CONTROL FISCAL MACRO-CMA</b> | <p>Evaluar las políticas públicas en el ámbito macroeconómico y sectorial, para determinar la <u>gestión y resultados alcanzados por los agentes</u> estatales, con el propósito de apoyar técnicamente al Congreso de la República en el ejercicio del control político y facilitar a la ciudadanía elementos de juicio para el ejercicio del control social.</p> | <p>Certificado de registro de deuda.<br/> <b>Informes:</b><br/> - Ejecución presupuestal, de gastos, PAC, ingresos y reservas<br/> - Operaciones efectivas de caja Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, Personal ocupado y costo anual Estados contables consolidados<br/> - Auditoría micro Gestión Ambiental Contralorías Territoriales Análisis sectoriales<br/> - Control Interno, Cuenta rendidas por las entidades Públicas.<br/> - Gestión respuestas de los sujetos de control a los requerimientos de la CGR<br/> -Solicitudes y requerimientos de información del Congreso, la Ciudadanía e internos de la CGR</p> | <p><b>Informes:</b><br/> - Auditoría del Balance General de la Nación.<br/> - Sobre el Estado de los Recursos Naturales y del ambiente.<br/> <br/> <b>Respuesta a solicitudes:</b><br/> - Información para el Congreso y la Ciudadanía.<br/> <br/> <b>Análisis:</b><br/> - Sectoriales y de Política Pública.<br/> - De proyectos de Ley.<br/> - Macroeconómicos Informe "Situación de las Finanzas del Estado"<br/> <br/> <b>Publicaciones</b></p> | <p>Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas,<br/> <br/> Direcciones de Estudios Macroeconómicos, Cuentas y Estadísticas Fiscales.<br/> <br/> <b>Dirección de Estudios Sectoriales para los sectores:</b> agropecuario, social, infraestructura, minas y energía, medio ambiente, la gestión pública, defensa justicia y seguridad, administración control fiscal macroeconómico, administración de estudios macroeconómicos.</p> | <p>Administración Control Fiscal Macroeconómico<br/> <br/> Administración de Estudios Macroeconómicos<br/> <br/> Medio Ambiente Y Recursos Naturales</p> |

| MACROPROCESO                     | OBJETIVO DE CALIDAD  | ENTRADAS  | SALIDAS  | DEPENDENCIAS RESPONSABLES   | PROCESOS |
|----------------------------------|--|---|--|---|----------|
| <b>CONTROL FISCAL MICRO- CMI</b> | <u>Evaluar la gestión y resultados de las entidades y/o particulares que manejen fondos o bienes de la nación para que se tomen acciones que permitan el <u>mejoramiento continuo de la administración pública</u></u> | Normatividad Políticas del Contralor, Plan Estratégico. Resultados PGA anterior. Resultados del SIRI. Rendición de la cuenta. Propuestas o solicitudes. Quejas y denuncias. Solicitudes de control fiscal por parte de la Delegada de Economía y Finanzas y las comisiones del Congreso. Objetivos y requerimientos macroeconómicos y sectoriales Información de procesos en curso contra funcionarios del sujeto de control a auditar. Convenios - banca internacional | Informes de Auditoría. Evaluación del SCI. Respuestas a denuncias o quejas. Respuestas a solicitudes. Hallazgos fiscales, penales, disciplinarios Planes de Mejoramiento. Proceso Administrativo Sancionatorio. Indagaciones preliminares. | <b>Contralorías delegadas para los sectores:</b><br>Social, Infraestructura, Minas y Energía, Medio Ambiente, Gestión Pública, Defensa, Justicia y Seguridad, <b>y sus correspondientes Direcciones de Vigilancia Fiscal y Estudios Sectoriales</b> |          |

| MACROPROCESO  | OBJETIVO DE CALIDAD  | ENTRADAS  | SALIDAS   | DEPENDENCIAS RESPONSABLES  | PROCESOS   |
|---|--|---|---|--|--|
| <b>RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA -RFJ-</b> | Establecer la responsabilidad fiscal para lograr el resarcimiento del daño al patrimonio público por medio de los procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo. Y Garantizar el recaudo de la cuota de auditaje, sanciones y reintegros | Hallazgos de auditoría con incidencia fiscal e indagaciones preliminares - Resoluciones de Imposición de Sanción de multas - Denuncias - Solicitudes de control excepcional - Traslados de otras autoridades - Resoluciones Tarifa Fiscal - Sentencias - Reintegros - Sentencias (imposición sanción de multa) Sentencias | Fallo sin responsabilidad fiscal. - Recaudo. - Respuesta a solicitudes de control excepcional | Contraloría Delegada para Investigaciones Juicios y Jurisdicción Coactiva, Dirección de investigaciones, Dirección de juicios fiscales, Dirección de jurisdicción coactiva | Realizar etapas preprocesal , procesal, adelantar jurisdicción coactiva, y el procedimiento para preservar la propiedad de la parte interesada |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: Norma NTCGP 1000:2009 y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Sistema Integral de Gestión de Calidad. En línea. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co).

✓ **Interrelación de los macroprocesos misionales.**

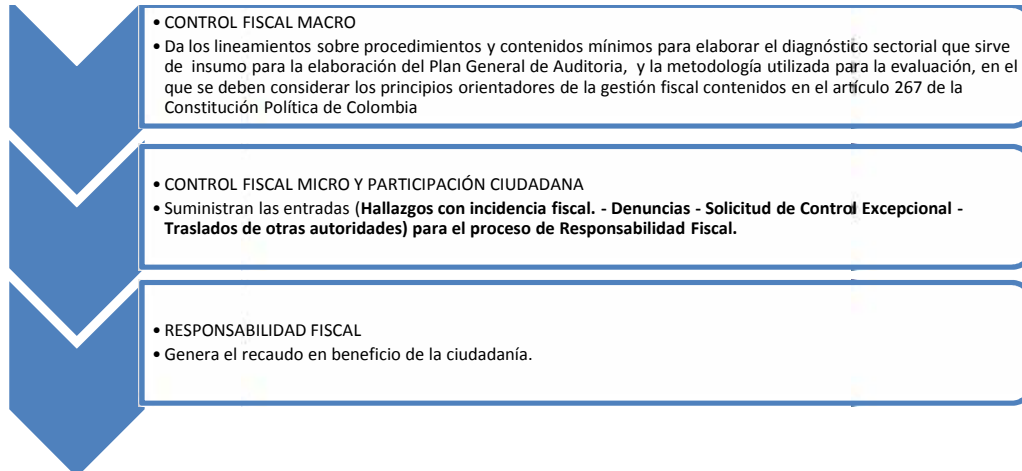


Ilustración 5- Enlace de los macroprocesos misionales en la estructura de acción de los órganos de control fiscal.

✓ **Procedimientos relacionados dentro de cada uno de los macroprocesos.**

*Tabla 6-Macroproceso: responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva. (ver anexo No. 1)*

*Tabla 7-Macroproceso: control fiscal macro. (Ver anexo No.2)*

*Tabla 8-Macroproceso: participación ciudadana. (Ver Anexo 3)*

*Tabla 9- Macroproceso: control fiscal micro (Ver anexo 4)*

Los objetivos de calidad para cada uno de los macroprocesos misionales de la Entidad, desarrollan la finalidad prevista por las normas que regulan el ejercicio del control fiscal, teniendo en cuenta que dicha labor busca coadyuvar a las Entidades públicas para el mejoramiento continuo de la administración pública, tener un vínculo con la ciudadanía para la satisfacción de sus necesidades, y evaluar la gestión y los resultados alcanzados en la administración de los recursos públicos.

Los criterios y métodos de control para determinar la eficacia y eficiencia de los procesos a través del seguimiento y análisis.

El SGC, nos brinda un instrumento adecuado para medir la consecución de las metas a través de la valoración de la gestión y se denomina Indicadores y que

corresponden a los criterios y métodos de control para determinar la eficacia y eficiencia de los procesos a través del seguimiento y análisis.

Los indicadores.

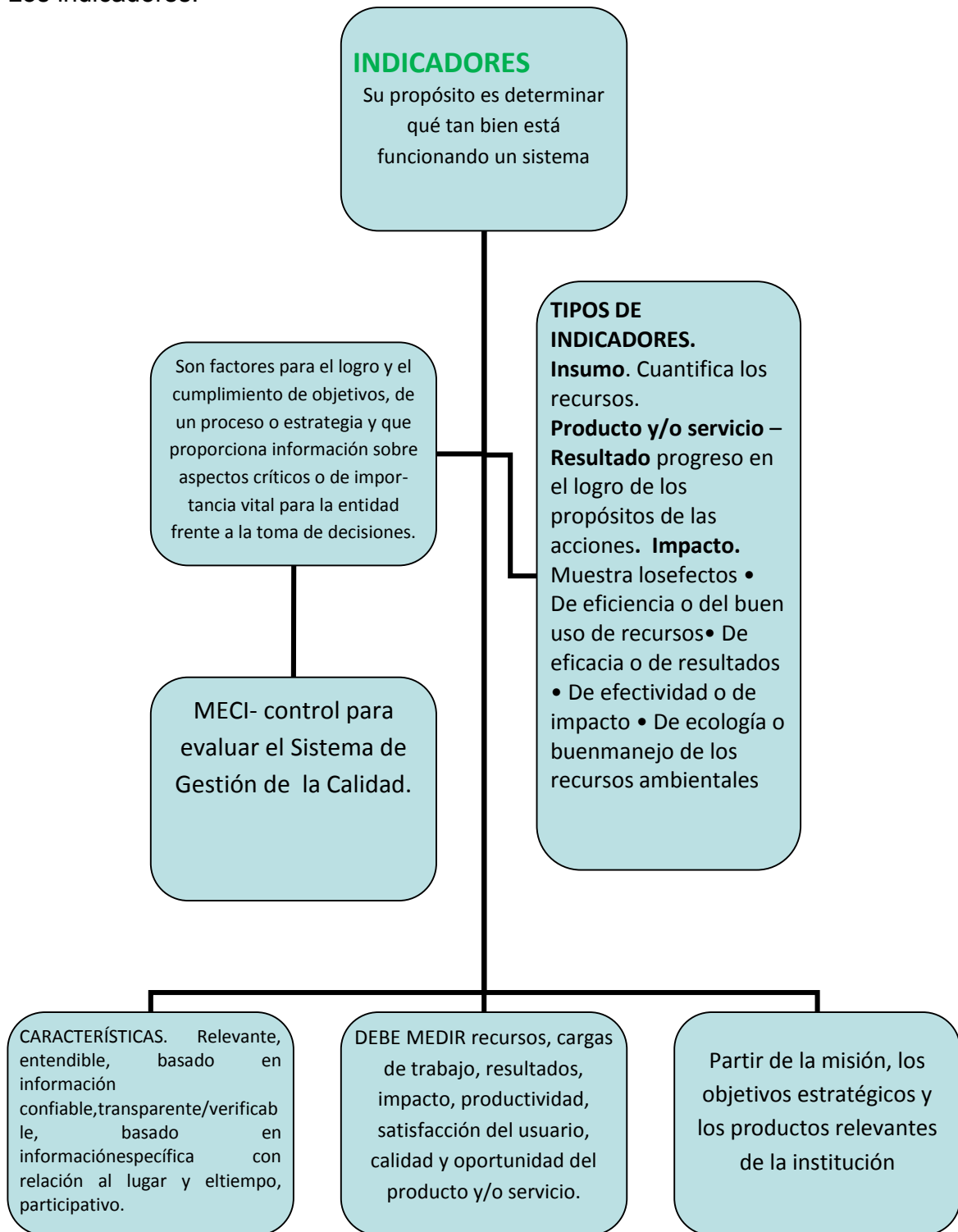


Ilustración 6- Funcionalidad de los indicadores. Elaborada a partir de la norma NTC GP 1000:2009.





Ilustración 7-Esquema para la implementación de indicadores. Información para la elaboración tomada de: DAFP 107930- GUÍA - Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de Indicadores de Gestión.

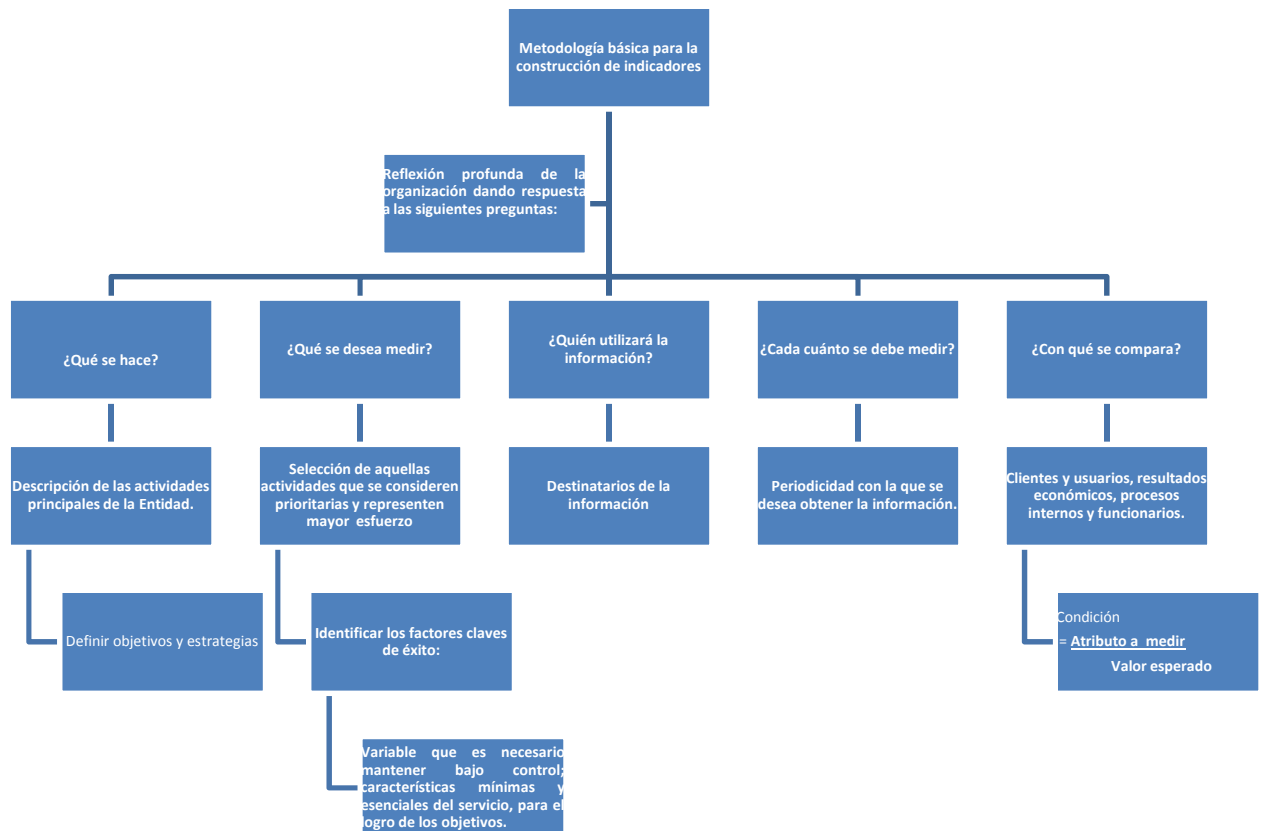


Ilustración 8- Metodología para la construcción de indicadores. Información para la elaboración tomada de PÉREZ J., Carlos Mario. DAFP y BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Bogotá D.C. Los indicadores de gestión. Herramientas para lograr la competitividad. 2003. 3R Editores p. 47 a la 57.

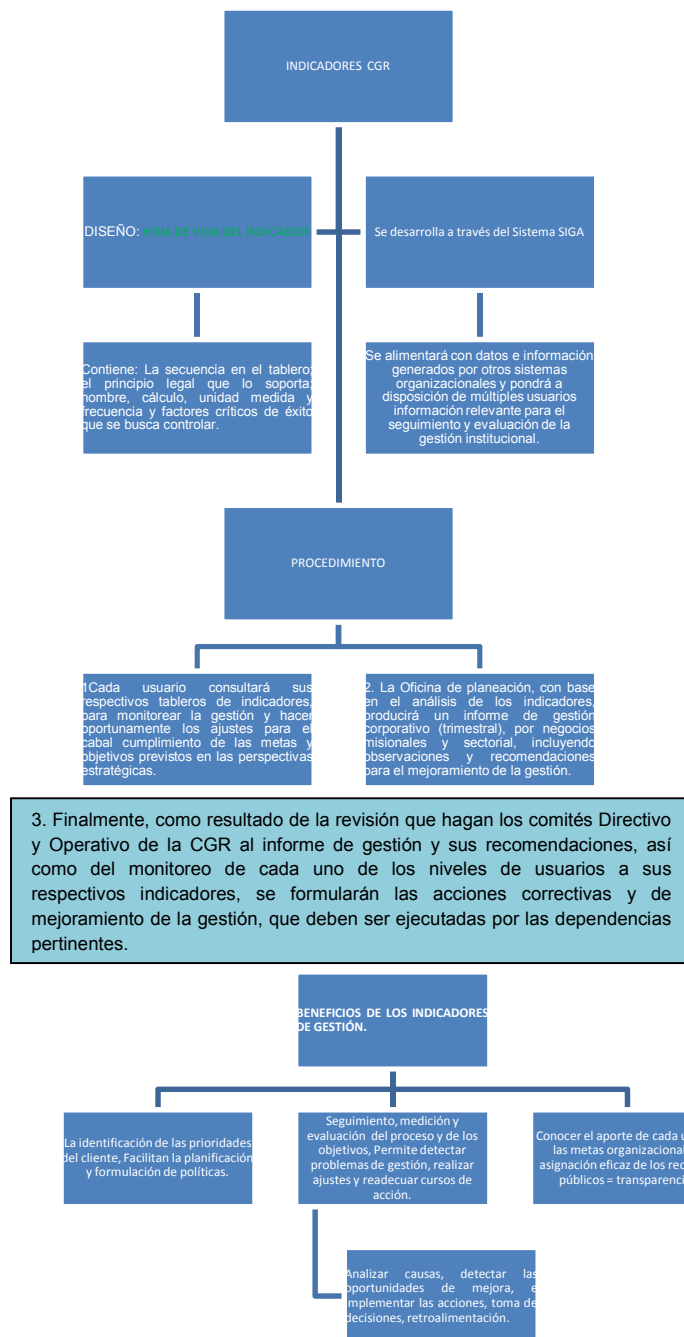


Ilustración 9- Diseño de los indicadores en la CGR; Información para la elaboración tomada de PÉREZ J., Carlos Mario. DAFP y BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Bogotá D.C. Los indicadores de gestión. Herramientas para lograr la competitividad. 2003. 3R Editores p. 47 a la 57.

Los indicadores de gestión son un instrumento de planeación y control, pero su éxito depende del análisis de la información disponible, la que debe coincidir con

lo que se debe medir, para establecer el grado de gestión, algunos factores a medir a través de los indicadores son:

| <b>Eficiencia</b>  | <b>Eficacia</b> | <b>Efectividad</b> |
|--------------------|-----------------|--------------------|
| Recursos           | Calidad         | Planeación         |
| Mano de Obra       | Cumplimiento    | Productividad      |
| Maquinaria         | Costo           | Potencialidad      |
| Medios Logísticos  | Confiabilidad   | Participación      |
| Métodos            | Comodidad       | Adaptación         |
| Medios Financieros | Comunicación    | Cobertura          |

No se deben emplear los indicadores a conveniencia, midiendo aspectos irrelevantes y que siempre garantizarán un alto porcentaje, la entidad debe proponerse medir con objetividad aquello que representa un beneficio y que contribuye al logro de un impacto social positivo en términos eficiencia, eficacia y efectividad (indicadores de Impacto).<sup>82</sup>La proyección debe ser mejorar progresivamente los porcentajes arrojados por los indicadores. Si bien es cierto algunos de los resultados se alteraran dependiendo de variables externas, lo recomendable es establecer políticas de administración del riesgo, dejando como última opción la eliminación del indicador.

En la Contraloría General de la República, dado que no se establecieron objetivos claros dentro del plan de estratégico para subsanar las deficiencias subsistentes en la gestión, no se cuenta con metas claras o prioridades, cuyo cumplimiento se debe medir a través de los indicadores.

---

<sup>82</sup>Muestra los efectos • De eficiencia o del buen uso de recursos • De eficacia o de resultados • De efectividad o de impacto • De ecología o buen manejo de los recursos ambientales.

iii. **Actividades requeridas de verificación, validación, seguimiento, inspección y ensayo. Procesos de evaluación. (Controlar verificar y actuar)**

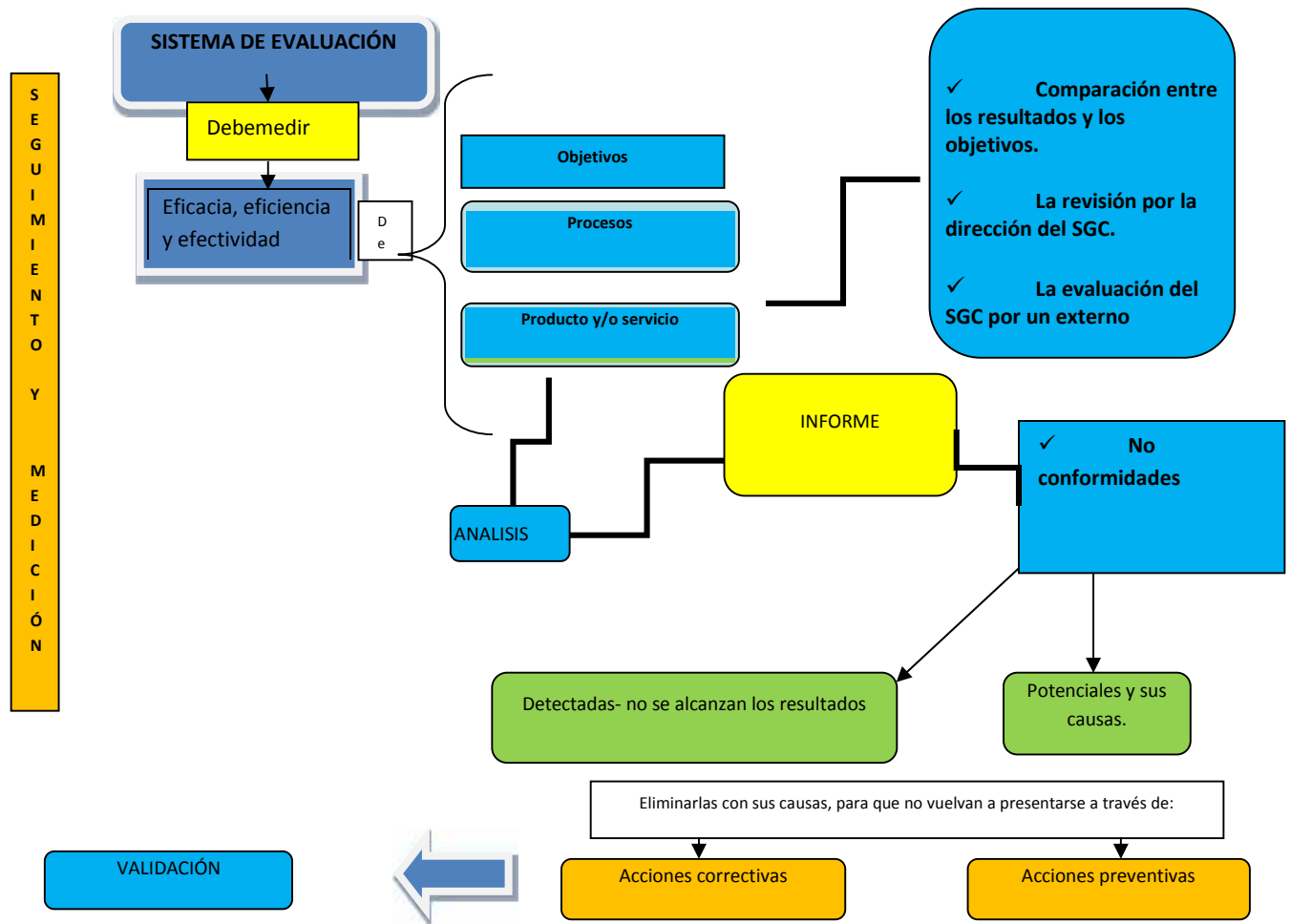


Ilustración 10- Sistema de evaluación. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTC GP 1000:2009.

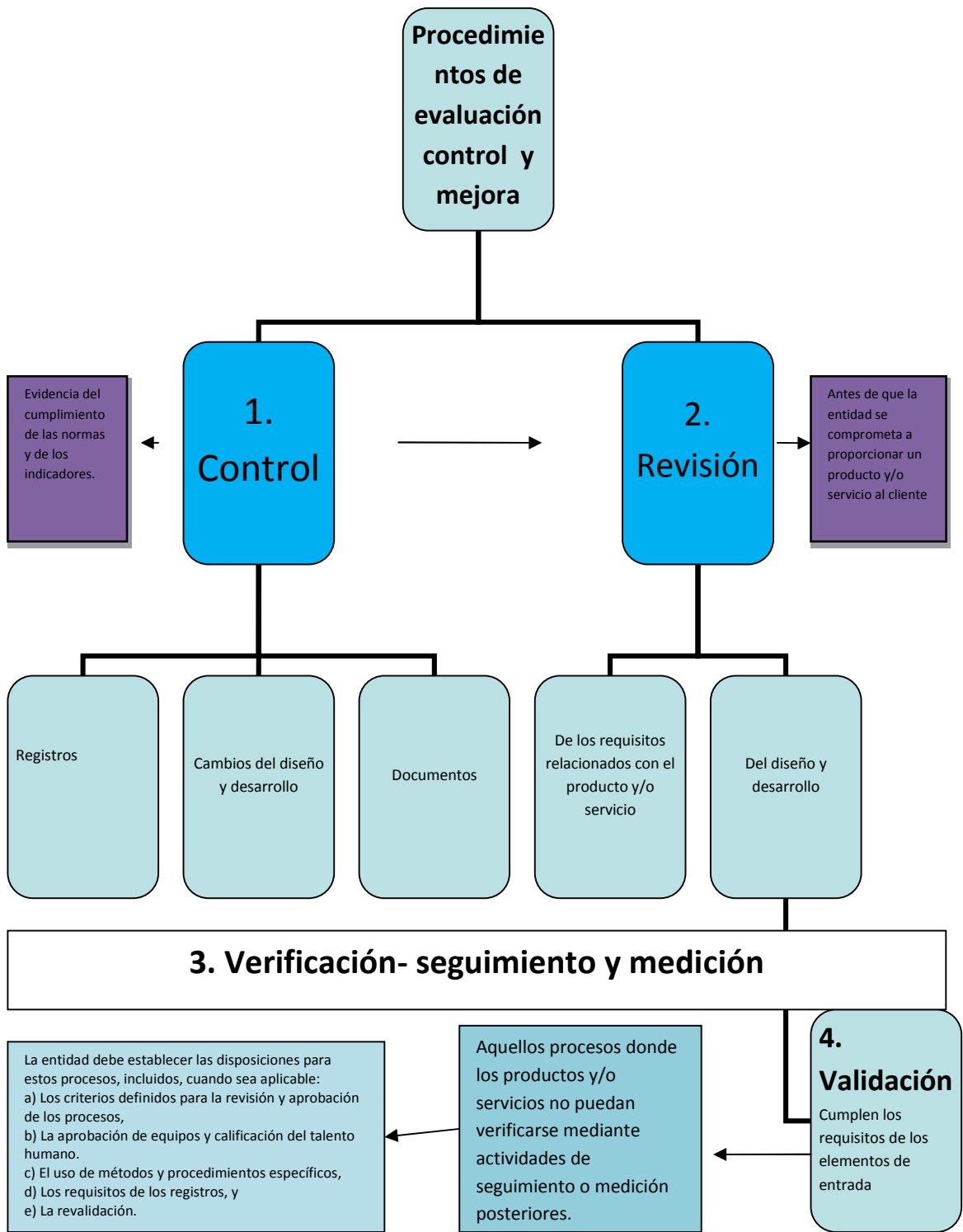


Ilustración 11- Procedimiento de Evaluación, control y mejora. Información para la elaboración de la ilustración tomada de la norma NTC GP 1000:2009.

**Procedimiento utilizado.**

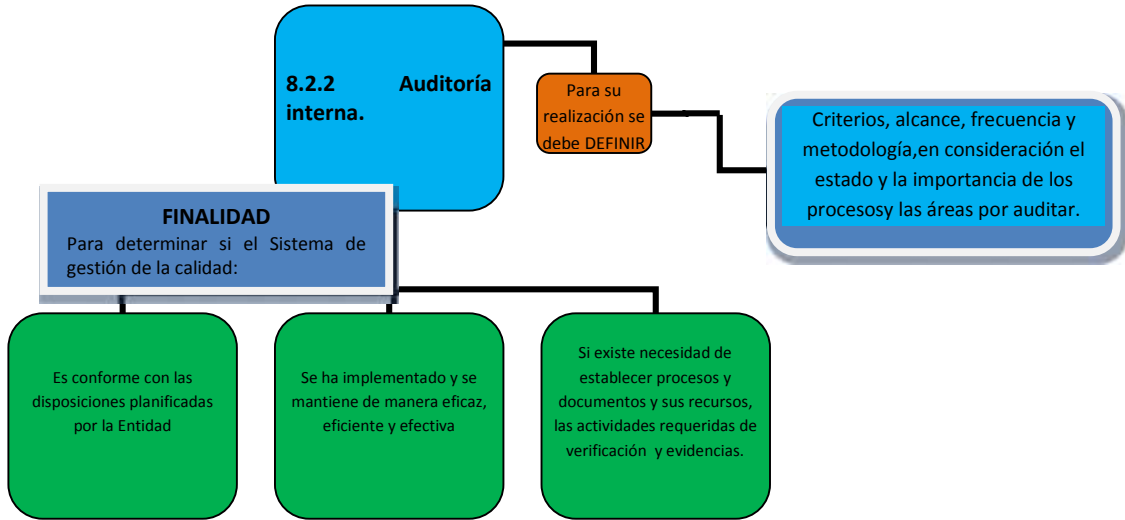
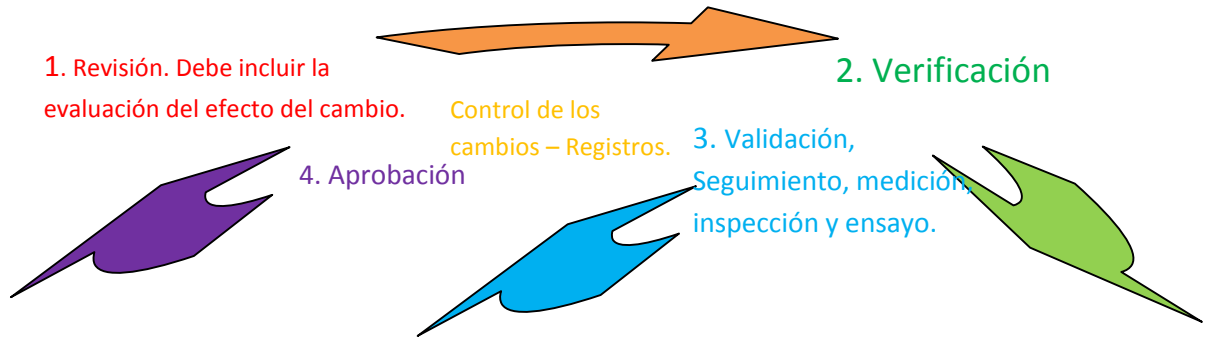


Ilustración 12- Procedimiento de auditoría Interna.

La información para elaborar el cuadro fue tomada de ESCUELA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Cartillas de Administración Pública Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de Gestión, versión 1, de noviembre de 2009.



Ahora, veamos el procedimiento de evaluación control y mejora, implementado en la Contraloría General de la República:

Tabla 6- Procedimiento de auditoría interna en la Contraloría General de la República.

| <b>PROCEDIMIENTO DE AUDITORIA INTERNA CGR</b> |  |
|---|--|
| <b>OBJETIVO</b>                               | Realizar Auditorías Internas, para acompañar, asesorar, valorar el riesgo, y evaluar que el Sistema de Control Interno, de la Contraloría General de la República(CGR), esté conforme con las disposiciones legales vigentes; con las actividades misionales, administrativas, técnicas y financieras; y con los planes, programas y procedimientos aplicables, bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia.  |
| <b>PROCEDIMIENTO</b>                          | Comprende las fases de: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan de Auditoria Interna – PAI</li> <li>2. Memorando de Encargo</li> <li>3. Proceso de Auditoría</li> <li>4. Consolidación del Informe con destino a la Revisión por parte de la Alta Dirección, y</li> <li>5. Mantenimiento de Registros de la Auditoría Interna.</li> </ol>   |
| <b>FUNDAMENTO LEGAL</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas prescritas por la CGR, y en las Normas de Auditoria para SGC-ISO 19011.</li> <li>✓ El Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el MECI para el Estado Colombiano, del que hace parte el componente de administración del riesgo.</li> <li>✓ La Circular 003 del 27 de septiembre de 2005, expedida por el DAFP, establece los lineamientos generales para la implementación del MECI para el Estado colombiano –1000:2005.</li> </ul> <p>La Resolución No. 142 del 8 de marzo de 2006, del DAFP, por la cual se adopta el Manual de Implementación del MECI 1000:2005, en el Estado colombiano. La Circular 1000-05 del 8 de marzo de 2006, expedida por el DAFP, por la cual se adopta el Manual de Implementación del MECI 1000:2005.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Resolución Reglamentaria 0052 del 27 de abril de 2007, expedida por la CGR “Por medio de la cual se adopta en la CGR el MECI 1000:2005, su Manual de Implementación, se dictan otras disposiciones y se modifica parcialmente la Resolución 5156 del 22 de noviembre de 2000”</li> </ul> |



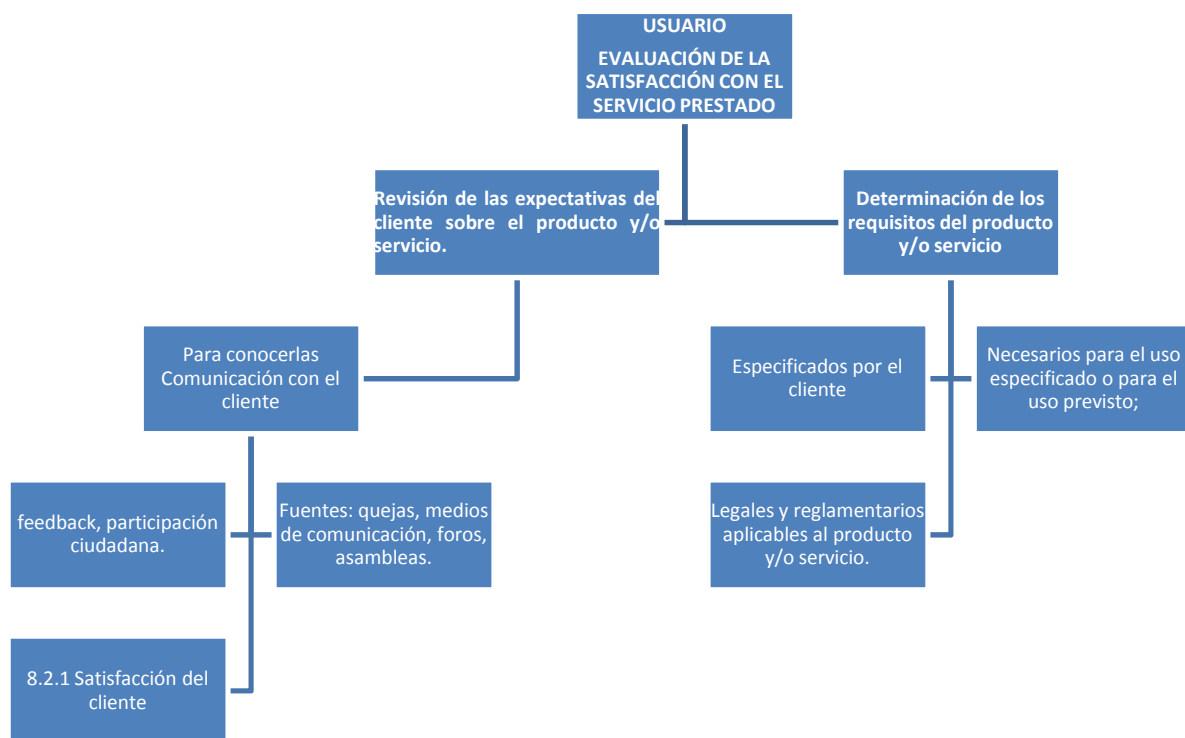


Ilustración 13- Evaluación de la satisfacción del servicio prestado en el Sistema Gestión de Calidad. Información tomada de la Guía de evaluación implementación del sistema de gestión de la calidad bajo la norma técnica de calidad para la gestión pública NTCGP 1000:2004 del DAFP

Tabla 7- Procedimiento de evaluación, control y mejora implementado en la Contraloría General de la República.

| PROCEDIMIENTO DE MEJORA IMPLEMENTADO EN LA CGR |  |
|--|--|
| <b>OBJETIVO</b>                                | Establecer una metodología estructurada para tramitar y administrar la mejora continua de procesos, procedimientos, productos, formatos y en general todos los documentos que sustentan el Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad.    |
| <b>CONTROLES</b>                               | C.N. (Arts 209 y 269); Ley 87/93 y sus Dctos. Reglamentarios; Dcto 267/00; NTC ISO 9001:2008; NTC GP 1000:2009; Resoluciones CGR, Manual de Calidad CGR , Procedimientos establecidos en el SIGCC-CGR, Código de Ética CGR, Plan Estratégico CGR |
| <b>PROVEEDOR</b>                               | 1. Direccionamiento Estratégico (Alta Dirección 2. Macroprocesos de la CGR 3. Instancias de Auditoría Externa 4. Entidades Públicas  |
| <b>SALIDAS</b>                                 | 1. Informes de auditoría interna y/o de calidad. 2. Acciones de mejora de la OCI a incluir en el PMI 3. Informes requeridos a la OCI por entidades públicas  |

|  |  |
|--|--|
| <b>RECEPTOR</b>                          | 1. Macroprocesos de la CGR 2. Direccionamiento Estratégico 3. Entidades públicas que formulan requerimientos a la OCI  |
| <b>ENTRADAS</b>                          | Políticas, Planes y Programas 2. Productos de la Gestión 3. Informes 4. Requerimientos   |
| <b>RECURSOS</b>                          | Talento Humano de la OCI, sistemas de información, Recursos físicos y financieros, auditores de calidad de otras dependencias  |
| <b>DESARROLLO</b>                        | <p>1. Realizar las acciones referidas en el numeral 2.9 de la Norma Técnica de Calidad NTC ISO 9000, que son: “a) Análisis y evaluación de la situación existente para identificar áreas para la mejora; b) establecimiento de objetivos para la mejora; c) la búsqueda de posibles soluciones para lograr los objetivos; d) la evaluación de dichas soluciones y su selección”.</p> <p>2. Formalización de la propuesta, ante el Jefe inmediato.</p> <p>3. Jefe inmediato convoca a un círculo de mejoramiento (CM)</p> <p>4. El CM analiza la propuesta, actualiza el formato, define si el cambio es de fondo o es de forma para determinar la versión y válida la propuesta. Finalmente, consigna las decisiones en un Acta.</p> <p>5. Cuando la propuesta de mejora es de un macroproceso diferente al que se lidera, el jefe de la dependencia o Gerente Departamental, deberá remitir la propuesta en el formato respectivo con los anexos y la copia del acta, al líder del Macroproceso quien convoca, dentro de los 5 días hábiles siguiente a un CM, según tema y se deberá continuar con el procedimiento.</p> |
| <b>GUIA DE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO</b> |  |
| <b>OBJETIVO</b>                          | Diseñar los procedimientos para la implementación y desarrollo de la política de administración de los riesgos, que le permitan a la CGR, generar un proceso estructurado, consistente y continuo implementado a través de toda la entidad para administrar los riesgos mediante la contextualización, identificación, análisis, valoración y la expedición de políticas; el manejo de los riesgos institucionales, que orienten a los responsables acerca de las opciones y acciones para su manejo en forma diligente con el fin de minimizar su ocurrencia y afectación al logro de los objetivos establecidos para cumplir la misión constitucional y proteger los recursos que se encuentren bajo su custodia y administración.   |
| <b>FUNDAMENTOS LEGALES</b>               | Ley 87 de 1993.  |

|   |  |
|---|--|
| <b>GUIA DE ANALISIS DE CAUSAS – DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO.</b> |  |
| <b>OBJETIVO</b>   | Establecer y estandarizar algunas herramientas para el análisis de causa, con el fin de establecer claramente los orígenes de las Observaciones, No conformidades (NC), Hallazgos, identificados en las diferentes auditorias (Calidad, Control Interno, Externa) y por autoevaluación; para concretar las |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | acciones que se incluirán en el Plan de Mejoramiento.  |  |   |
| <b>DESARROLLO</b>                         | Una vez el líder del Macroproceso tenga el Informe de las auditorías de (Calidad, Control Interno, Externa), convocará a un Círculo de Mejoramiento para analizar las posibles causas. Para lo cual se pueden utilizar una o varias técnicas, como trazabilidad de la actividad realizada se elaborará el Acta del Círculo de Mejoramiento donde se Identifica la técnica empleada <sup>83</sup> y Conclusiones Generales de la actividad desarrollada.  |  |   |
| <b>ACCIONES CORRECTIVAS Y PREVENTIVAS</b> |  |  |   |
| <b>OBJETIVO</b>                           | Definir las actividades para identificar, analizar, controlar, y eliminar las causas de las No Conformidades reales o potenciales detectadas en el Sistema Integrado de Gestión y control de Calidad (SIGCC), con el fin de mitigar su impacto y emprender las acciones para evitar su reincidencia o prevenir su ocurrencia, a través del Procedimiento del Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), o del Procedimiento de Plan de Manejo de Riesgos. |  |   |
| <b>DESARROLLO</b>                         | <b>Acciones</b>  | <b>Fuentes.</b>  | <b>Procedimiento:</b>   |
|   | <b>CORRECTIVAS.</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Seguimiento y medición de los procedimientos y de los productos (Auditorías).</li> <li>✓ Incumplimiento o variación de la legislación aplicable a los macroprocesos o procesos.</li> <li>✓ Resultado ejercicios de autoevaluación</li> <li>✓ Incumplimiento de procedimientos.</li> <li>✓ Peticiones, Quejas y Reclamos.</li> <li>✓ Comunicaciones de las partes interesadas.</li> <li>✓ Sugerencias de un</li> </ul> | <p>En Círculo de Mejoramiento, se analizan las causas de la detección.</p> <p>Detectadas las causas, se deben identificar las acciones para eliminarlas.</p> <p>Plantea el Plan de Mejoramiento</p> <p>Remite a la Oficina de Planeación el Plan de Mejoramiento, el formato diligenciado y el acta del Círculo</p> |

<sup>83</sup>1. Lluvia de ideas; 2 Diagrama de pareto; 3 Diagrama de árbol; 4 Esquema de los 5 Por qué; 5 Técnica del grupo nominal ( TGN ); 6 Hoja de control; 8 Diagrama de causa y efecto.

|  |                    |  |  |
|--|--------------------|--|--|
|  |                    | <p>Directivo, de otra dependencia o del Grupo que administra el SIGCC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presencia de situaciones recurrentes o de alguna situación que al no ser tratada pueda derivarse en un problema de mayor magnitud.</li> <li>✓ Resultados del seguimiento a objetivos propuestos.</li> <li>✓ Mediciones de satisfacción del cliente.</li> <li>✓ Materialización de Riesgos.</li> </ul>   | <p>de Mejoramiento. La Oficina de Planeación revisa la propuesta, para evaluar que se ajusta a los requisitos del Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (numeral 8.5.2 de las NTC) y a este procedimiento. Surtida la evaluación técnica de calidad, la Oficina de Planeación remite la respuesta al responsable del Macroproceso o proceso para su incorporación al Plan de Mejoramiento Institucional. Una vez formulado el Plan, se sigue el Procedimiento Plan de Mejoramiento vigente</p> |
|  | <b>PREVENTIVAS</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Seguimiento y medición de los procedimientos y de los productos</li> <li>✓ Recomendaciones dentro de un proceso de auditoría Variación de la legislación aplicable a los macroprocesos o procesos.</li> <li>✓ Resultado ejercicios de autoevaluación.</li> <li>✓ Peticiones, Quejas y Reclamos.</li> <li>✓ Comunicaciones de las partes interesadas.</li> <li>✓ Sugerencias de un Directivo, de otra dependencia o del Grupo que administra el SIGCC</li> </ul> | <p>Una vez presentada alguna de las situaciones referidas en el numeral anterior, el responsable del procedimiento o dependencia, convoca a un Círculo de Mejoramiento y sigue el procedimiento del Plan de Manejo de Riesgo institucional vigente.</p>  |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | ✓ Resultados del seguimiento a objetivos propuestos.<br>✓ Mediciones de satisfacción del cliente. |  |
|--|--|---|--|

Información para la elaboración de la tabla tomada de CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Sistema de Gestión de Calidad 2010, (en línea) [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co).

El procedimiento de control, revisión, verificación, validación y aprobación, establecido en las normas de calidad y reflejado en los procesos de auditoría interna, mejora, acciones preventivas y correctivas para el producto no conforme potencial o real respectivamente, han representado cambios en los procedimientos de apoyo y en la implementación de herramientas tecnológicas novedosas, sin contribuir efectivamente a detectar y combatir las causas reales de las falencias presentadas en el ejercicio de las tareas misionales de la Entidad, que es donde finalmente se ve el resultado del trabajo de todos los procesos involucrados dentro de un sistema.

La importancia de la evaluación y control es primordial para el mejoramiento continuo de los procesos de cualquier Entidad, en cuanto a proceso de evaluación control y mejora, siguiendo lo dispuesto en el texto del Dr. Ernesto Tuta Alarcón *“control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia,”* dentro del proceso de calidad establecido para las áreas misionales, se deben considerar los siguientes **puntos de control:**

**“Proceso auditor.”** ¿Están optimizados los procedimientos, con el fin de garantizar la oportunidad del control, una máxima cobertura de sujetos de control, de cubrimiento presupuestal y de contratación en la auditoría de los fondos públicos y de la gestión fiscal?

Verificar si los planes, procesos y procedimientos de auditoría cumplen con la misión y competencia del ejercicio del control fiscal, su oportunidad y efectividad.

**Participación ciudadana.** ¿Existen suficientes, eficientes y efectivos procedimientos? (Puede ser en documentos fuera del manual de procedimientos, pero que se mencionan en él).

Sistema de denuncias y quejas, incluye información sobre resultados y publicación.

Revisar e identificar faltantes, analizar calidad. Ejemplos exitosos y experiencias internacionales.

¿En qué grado y con qué resultados se incluyen denuncias en el PGA?

¿Existen mecanismos que promuevan y consoliden la transparencia de la información fiscal?

¿Existen programas de capacitación y promoción dirigidos a la comunidad organizada?

¿Existen los documentos (formatos) de trabajo debidamente establecidos y estandarizados?

P.C ¿Sistematización de denuncias?

¿Se cuenta con portal o página web? ¿Actualizado en contenidos? ¿Cumple lineamientos de gobierno en línea? ¿El personal encargado es competente para esta labor? ¿Hay medios alternos de comunicación?

**Plataforma tecnológica Software misional** ¿Existe software específico para procesos de auditoría?

**Recursos humanos y política de personal.** Planta de personal. ¿Existen sistemas de ingreso y/o ascenso por concurso de méritos y sistema salarial? ¿Existe distribución equitativa?<sup>84</sup>

• **ESTRATEGIA ADOPTADA POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**A) Planteamiento y desarrollo de actividades enmarcadas dentro de los planes estratégicos programados en cada periodo de gestión.**

La CGR, no solamente adoptó la estrategia de la elaboración de planes de mejoramiento, sino que adicionalmente construyó el mapa de procesos de la organización, eliminando aquellos procesos que no dan valor a la gestión, desconcentro algunas de sus competencias en las Gerencias departamentales, trabajo en el fortalecimiento del control ciudadano a través de la creación de nuevos sistemas, estableció sistemas de indicadores de calidad de servicios, buscó la reestructuración hacia una planta de personal menos jerarquizada y más plana con las características de especialización, tecnificación y multidisciplinar, prescindiendo de aquellos cargos no representativos para la buena gestión de la

---

<sup>84</sup>Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las Contralorías territoriales en Colombia.

Entidad, y la supresión de los procesos innecesarios y articulando los ciclos de gestión y toma de decisiones.

En el desarrollo de los Planes estratégicos<sup>85</sup> se ve plasmado cada uno de los métodos adoptados por la CGR, para la adopción del SGC, los que durante los diferentes periodos de gestión fueron:

---

#### <sup>85</sup>Plan Estratégico

En el Plan Estratégico se establecen los compromisos estratégicos que deben cubrir el desempeño de toda la organización; estos compromisos se evalúan por medio de los indicadores que, gracias al flujo de información, permiten analizar el desempeño y sus problemas, para tomar las acciones correctivas que sean del caso;

Los componentes básicos del Plan son, en orden jerárquico, los siguientes:

- Misión y visión de la CGR
- Objetivos corporativos
- Objetivos estratégicos
- Actividades

De manera general el Plan Estratégico contiene los siguientes elementos:

1. Direccionamiento Estratégico: (Naturaleza; Filosofía Institucional; Misión, Visión, Política de Calidad; Objetivo General del Plan; Objetivos Estratégicos; Principios y Valores Institucionales.
2. Diagnóstico Institucional: (Organigrama Estructural; Organigrama Funcional; Enfoque de Procesos).
3. Formulación de Objetivos y Estrategias.
  - Sub-actividades
  - Responsables, ejecutores, tiempo de ejecución, metas, indicadores y recursos especiales para su desarrollo

Tabla 8 – Planes estratégicos CGR - 1991 – 2001

| VIGENCIA  | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES  |
|---|---|---|---|
| <p>1991 - 1994 (Manuel Francisco Becerra Barney. Contralor General. La CGR 1990-1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Contraloría General de la República. Santa Fe de Bogotá D.C., agosto de 1994.)</p> | <p><b>Cultura organizacional de servicio con calidad total.</b> Para su desarrollo se requería contar en forma permanente con un recurso humano altamente calificado, actualizado, con un alto sentido de pertenencia y con estabilidad. (Confianza y credibilidad interna, facilita la labor directiva y consolida el compromiso de los funcionarios con la misión cuya ejecución está encomendada a ellos).</p> | <p><b>Ley 106 de 1993: Especialización sectorial:</b> Debido al carácter riguroso de los conceptos que debe emitir la CGR, y para garantizar la rigurosidad, objetividad y la credibilidad de sus dictámenes y de la evaluación practicada en los organismos vigilados. <b>Tecnificación:</b> La CGR en la actualidad figura como un organismo eminentemente técnico, en contraposición al carácter mayoritariamente político que antes se le atribuía. Nuevo concepto de control fiscal: carácter objetivo e imparcial en el manejo de la información proveniente de las diferentes entidades. <b>Multidisciplinariedad:</b> debido a la sectorización las direcciones de control se integraron por profesionales especializados en áreas determinadas. <b>Funcionalidad:</b> El objetivo de este criterio es conseguir la articulación armónica de las funciones del organigrama, a fin de evitar la duplicación de tareas. <b>Independencia. Alto nivel profesional:</b> La selección del personal de todos los órdenes se realiza mediante procedimientos que aseguran la calificación y la idoneidad de los funcionarios para el cumplimiento de las distintas tareas. <b>Atención horizontal de funciones por sectores de actividad. La reestructuración de la CGR:</b> la extinción de numerosos cargos y la contratación de otros funcionarios más calificados e idóneos para realizar la nueva tarea del control fiscal.</p> | <p>Creó la Oficina Nacional de Sistemas e Informática, y celebró un contrato con el gobierno canadiense orientado a establecer un óptimo sistema para captar y procesar la información presupuestal, con el fin de apoyar la tarea de consolidar la ejecución del presupuesto público. ESPECIALIZO 6 direcciones de control (del sector agropecuario y de Recursos Naturales, del Sector de Minas y Energía, del sector de Infraestructura, Industria y Desarrollo Regional, del Sector Estado Nacional, del Sector Social, de Economía y Finanzas Públicas y de Investigaciones y Juicios Fiscales), cuyas acciones están apoyadas por 6 oficinas asesoras (Jurídica, de Planeación, de control Interno, de sistemas e informática, de Relaciones Interinstitucionales y Capacitación Fiscal y Administración de Carrera Administrativa). <b>Proceso de tecnificación profesionalización,</b> y el consecuente retiro de un número importante de personas vinculadas por muchos años. Supresión de más de 6.000 funcionarios. Realización de actividades para comprometer a todos los funcionarios de la entidad en el logro de los objetivos.</p> |



| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES   |
|----------|--|---|--|
|          | <p><b>Desarrollo del talento humano:</b> Generación y ejecución de programas de desarrollo del talento humano, mediante la capacitación y la actualización de los funcionarios de todos los niveles. Mejoramiento progresivo de la condición técnica y ambiental de trabajo de todos los funcionarios, dada su calidad de actores indispensables para el logro de los objetivos institucionales.</p> | <p><b>Alto nivel profesional:</b> se estimula la capacitación y la actualización profesional, mediante apoyo directo para estudios dentro y fuera del país.</p> <p><b>Producción editorial de la Contraloría y la creación del Fondo de Cultura Fiscal.</b></p> <p><b>Creación del Fondo de Bienestar social de la Contraloría,</b><sup>86</sup> con la función de contribuir a la solución de las necesidades básicas de salud, educación de los funcionarios y sus familias.</p> <p><b>Celebración de convenios suscritos entre la CGR y otras Entidades</b> os cuales facilitaron el mejoramiento técnico de las distintas dependencias,</p> | <p>Programa de becas para estudios de posgrado en Colombia y en el exterior. Vinculación de consultores externos para guiar los desarrollos teóricos y prácticos</p> <p>Convenios firmados: a) con el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), para la modernización de la administración financiera del sector público colombiano; b) - de cooperación técnica y administrativa con el Icetex; c) CGR - Fedesarrollo.</p> |
|          | <p><b>Control de gestión y de resultados:</b> Este objetivo persigue desarrollar un sistema de vigilancia fiscal moderno, dinámico y profesional acorde con la naturaleza de sus funciones y con las entidades y la división político-administrativa del país.</p>   | <p><b>Desarrollo de instrumentos de trabajo.</b> Para reafirmar los conceptos básicos y la iniciación de los trabajos correspondientes en la labor de las distintas dependencias, tales como: El Plan Operativo Anual de Control Fiscal, la Revisión de Cuentas, el sistema de evaluación permanente de la gestión realizada.</p>   | <p>Para darle operatividad, se organizó el Plan Anual Operativo (PAO) en el cual se establecen las metas y los recursos necesarios para el ejercicio del control. el PAO y el plan Anual de Revisión de Cuentas, se ejecutaron en estricto cumplimiento de los principios establecidos por la Constitución Nacional.</p>   |

<sup>86</sup>Mediante la Ley 106 de 1993, como una dependencia autónoma, con presupuesto propio y adscrito a la CGR

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | ACTIVIDADES  | SUBACTIVIDADES   |
|----------|---|--|--|
|          | <p><b>Jurisdicción Coactiva:</b> La sanción pública se dirige a procurar la recuperación de los bienes perdidos, propender por la sanción de los responsables y hacer efectivos los títulos ejecutivos, emanados de los juicios fiscales.</p> | <p>Ejercer la Jurisdicción Coactiva sobre los títulos ejecutivos.</p>  | <p>Logrado la toma de conciencia los funcionarios sobre el mal manejo de los dineros públicos.</p>   |
|          | <p><b>Responsabilidad fiscal.</b> Establecer una metodología que permita articular el trabajo que realizan las Direcciones de control a través de sus unidades del Nivel seccional-, con las investigaciones y los juicios fiscales.</p>      | <p>Mediante la Resolución Orgánica No. 03469 de 1994, la CGR elaboró y formalizó una serie de procedimientos tendientes a conseguir la articulación adecuada de los sistemas de control fiscal con el proceso de responsabilidad fiscal;</p> | <p>Herramientas legales para el proceso de Responsabilidad fiscal (Leyes 42 y 106 de 1993); normas sobre la rendición de las cuentas, proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, además estableció las funciones de las Direcciones Seccionales Territoriales y sus respectivas unidades (Resolución 03473 de junio 17 de 1994).</p> |

| VIGENCIA  | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | ACTIVIDADES  | SUBACTIVIDADES  |
|-----------|---|--|---|
| 1998-2002 | Reestructuración administrativa de la CGR y Diagnóstico organizacional y Modernización del sistema. | <p><b>Propósitos básicos:</b> Estructura más plana y desconcentrada<sup>87</sup>, poco jerarquizada<sup>88</sup>.</p> <p>Articular los ciclos de gestión y toma de decisiones.</p> <p>Afianzar la operatividad de los sistemas de control interno.</p> <p>Metodologías para las áreas misionales de la Entidad<sup>89</sup>.</p> <p>Desarrollo de sistemas que apoyan la gestión de la CGR<sup>90</sup>.</p> | Se desarrolló el control concurrente y prevalente a las transferencias de la Nación en los sectores salud y educación y se atendieron las solicitudes de control excepcional; |

---

<sup>87</sup> Desconcentrar funciones operativas de control, sin perder unidad funcional.

<sup>88</sup> Con la finalidad de simplificar las líneas de autoridad y dar mayor eficiencia al sistema administrativo. Se desarrolló una nueva Planta de personal, que pasó de 5.557 a 4.057 funcionarios, a través del régimen especial de la carrera administrativa.

<sup>89</sup> Diseño de metodologías para el ejercicio del control fiscal, definición y mejoramiento del PGA, unificación del proceso de responsabilidad fiscal, diseño del Programa de Modernización.

<sup>90</sup> Sistemas que apoyan la gestión de la CGR: Sistema de Administración de recursos SIAR. Sistema de Costeo -SISCO. Sistema de Indicadores de Gestión Aplicado -SIGA. Sistema Integrado de evaluación del Desempeño, SISED. Crear un sistema de auditoría integral y por procesos; mapas de riesgo; articular las áreas misionales; y unificar sus fuentes de información. Construir una base de indicadores para medir el grado de cumplimiento; incentivar la participación ciudadana.

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRÁTEGICOS   | ACTIVIDADES  | SUBACTIVIDADES  |
|----------|--|--|---|
|          | Certificación bajo las normas internacionales de calidad. Proyecto ISO 9000. | Certificación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 para el 75% de las dependencias de la entidad. <sup>91</sup>  |   |
|          | Modernización del sistema de control interno                                 | Auditorías bajo el esquema de control total, con un enfoque más proactivo encaminado al apoyo para la realización de los proyectos, planes y programas de una organización.<br><br>Estandarización del método de evaluación y calificación del sistema de control interno de las entidades sujetos de control. | La CGR realizó un vasto programa de seguimiento a las entidades para la adopción de métodos y procedimientos de control interno, en cumplimiento de la obligación establecida en el Art. 269 C/N. |

---

<sup>91</sup>La experiencia de otras organizaciones, al emprender proyectos similares, siempre ha sido positiva y ha redundado en cambios en las actitudes de los empleados y, en general, en la cultura de la organización. Aliado importante para los procesos de autoaprendizaje y autocontrol, pilares fundamentales a la hora de implementar nuevas herramientas o procesos en cualquier organización. Adicionalmente, el proyecto ISO aborda, desde su perspectiva, varios de los campos de acción del cambio cultural mencionados anteriormente: clientes, productos y servicios, procesos y talento humano.

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES  |
|----------|--|---|---|
|          | Sensibilización de los funcionarios al proceso de cambio. Elaboración del código de ética y cartilla de valores institucionales. | El código de Ética es el principal intento por formalizar los valores y principios, relacionados con la labor fiscalizadora propia de la Contraloría. <sup>92</sup> |   |
|          | Capacitación de los funcionarios   | Formulación de un Plan de capacitación para los funcionarios.   | Creación de la Oficina de capacitación, <sup>93</sup> |

<sup>92</sup>i) Diagnóstico sobre expectativas y actitudes frente al cambio.

ii) Sensibilización de funcionarios al proceso de cambio.

iii) Ejecución de la estrategia operativa de cambio cultural, mediante talleres.

iv) Definición y desarrollo de los pilares de la nueva cultura, considerando las áreas de alto

impacto (organización, soporte tecnológico, desempeño, procesos, cargos, funciones, procedimientos, entrenamiento, capacitación, etc.).

v) Elaboración de requerimientos específicos de capacitación.

Desarrollo del "hábito digital", en informática, la ofimática y la telemática.

vi) Definición e implantación de la estrategia de comunicación y socialización de la nueva cultura.

<sup>93</sup>Cuyos elementos centrales son: a) Capacitación con tecnologías modernas; b) Creación del sistema nacional de capacitación del control fiscal. A través de la creación de la Escuela de Altos Estudios de Control Fiscal; Los principales instrumentos de esta tecnología son:

- Producción de CBT (ComputerBasedWainning)

- IBT (Internet Based Trainnign). Internet e intranet.

- Proyecto Educativo Institucional (PEI). Se desarrolla con base de construcción de un proyecto curricular integral.

- Construcción de un proyecto Curricular Integral de Capacitación para las áreas misionales de la entidad. A partir de análisis ocupacionales, se han construido estructuras curriculares para los perfiles profesionales de Auditor, investigador, Analista Macro, Tecnólogo y nivel Asistencial.

Convenios de capacitación: - Red interinstitucional de apoyo a la formación y a la capacitación para el sector público.

- Convenios interinstitucionales.

- Cooperación Técnica internacional.

SIAR. talento humano. Busca el mejoramiento continuo y propiciar un clima laboral amable y constructivo y el SISCO permite calcular los costos misionales asociados a la nómina de cada una de las áreas operativas

| VIGENCIA  | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES  |
|---|--|---|---|
| 2003 –2006-<br>"Transparencia<br>a contra la<br>Corrupción" | Defender el patrimonio Público mediante los procesos de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, y culminar los procesos fiscales tramitados conforme a la Ley 42 de 1993. "fortalecimiento de los procesos misionales de la CGR" | Capacitación, redistribución de las cargas de trabajo.<br><br>Visitas a dependencias administrativas y misionales.<br><br>Proyecto de adquisición de Software e infraestructura informática PASEII, con el fin de soportar los procesos misionales.                               | Capacitación programas misionales para la AGR, llevados a cabo sin tener en cuenta las necesidades de control fiscal territorial.<br>Desarrollo de actividades para la consolidación del proyecto de enlace en ejecución para mejorar la calidad de los hallazgos.  |
|   | Consolidar el proceso de mejoramiento continuo de la CGR; 5.1 Ejecutar e implantar el programa de modernización SISCO SIGA Y SIRI.   | Fortalecimiento del control interno; desarrollo del contrato de préstamo con el BID; Visitas a dependencias administrativas y misionales<br>Programa de fortalecimiento, cambio institucional y modernización tecnológica. Adquisición de software e infraestructura informática. | Adquisición del proyecto de capacitación y formación de los funcionarios y herramientas de control, se encuentra en su etapa de finalización, Metodologías para la identificación de riesgos del sistema de control interno a las entidades auditadas y utilización en la etapa de planeación de los ejercicios de auditoría; se han fortalecido los sistemas de gestión y control interno, mediante el seguimiento de un plan estratégico con base en auditorías, la autoevaluación y el SIGA. |
|   | Fortalecimiento institucional y desarrollo de mayores resultados misionales mediante la aplicación de herramientas utilizadas para obtener la certificación a toda la CGR.   | Implementación del SGC, Se superaron problemas logísticos y presupuestales, incluyendo la reprogramación de actividades para lograr la certificación hasta agosto de 2006 de las 7 Gerencias departamentales restantes, en el SGC. Se certificaron todas las Gerencias de la CGR. | No se ha obtenido la certificación ISO 9001:2000, para los proyectos informáticos,  |

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES  |
|----------|---|---|---|
|          | Perfeccionar los procesos de apoyo para atender eficiente y eficazmente los objetivos misionales  | Manejo oportuno y eficaz de la información y de los procesos de las áreas misionales SICE, SIRI, SINOR, SIAR, SIT., capacitación de los funcionarios, para medir el desempeño de la institución se utilizan los sistemas SIGA y SISCO.  | Ejecución del contrato PNUD-EDS (Electronic Data Systems Colombia). De 30 de agosto de 2002. Ejecución del programa de fortalecimiento de la CGR, de acuerdo con el préstamo del BID firmado el 12 de septiembre de 2000. Consiste en la adopción de un modelo que supla la demanda de capacitación de la Entidad de una estructura académica misional. |
|          | Proyecto SICE   | Adquisición de software, y del SICE, como sistema de información que integra las cifras del proceso de contratación.  |   |
|          | Proyecto SINACOF.<br>Fortalecimiento del control fiscal territorial, calidad y cobertura del control; Mejorar la calidad, armonización y fortalecimiento del control fiscal.<br><br>“ Relaciones interinstitucionales y calidad de la gerencia pública” | Ejecución del programa de fortalecimiento de la CGR, de acuerdo con el préstamo del BID firmado el 12 de septiembre de 2000. Busca capacitar el nivel de profesionalización de las contralorías territoriales para el eficiente ejercicio del control fiscal. Capacitación del recurso humano de las contralorías Territoriales, desarrollo del Sistema de Información Territorial SIT, Asesoría y asistencia técnica a las Contralorías Territoriales. | Capacitación en áreas de control fiscal, responsabilidad fiscal, participación ciudadana, auditoría gubernamental con enfoque integral, de presupuesto, a la contratación, técnicas de auditoría, talleres de control interno, y desarrollo de estudios macroeconómicos.  |
|          | Mejorar la eficiencia, eficacia y calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal   | Adecuación de las actividades de planeación y administración del plan General de Auditorías, contando con herramientas establecidas por el SGC, y la Guía de Auditoría Gubernamental con enfoque integral,  | Actualización de la Guía de Auditoría Gubernamental, capacitación de los auditores en el manejo del SICE y SIIF, como herramientas de control y consolidación de la evaluación de la gestión de los sujetos de control,   |

| VIGENCIA   | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES  | SUBACTIVIDADES   |
|------------|--|--|--|
|            | Fortalecimiento Misional de la CGR., Manejo oportuno y eficaz de la información y de los procesos de las áreas misionales SICE, SIRI, SINOR, SIAR, SIT.  | Ejecución del contrato PNUD-EDS (Electronic Data Systems Colombia). De 30 de agosto de 2002.   | Adquisición de software, y del SICE, como sistema de información que integra las cifras del proceso de contratación.   |
|            | Fortalecimiento institucional: capacitación de los funcionarios, para medir el desempeño de la institución se utilizan los sistemas SIGA y SISCO.  | Ejecución del programa de fortalecimiento de la CGR, de acuerdo con el préstamo del BID firmado el 12 de septiembre de 2000. Consiste en la adopción de un modelo que supla la demanda de capacitación de la Entidad de una estructura académica misional.   | Adquisición de software, y del proyecto de capacitación y formación de los funcionarios y herramientas de control.   |
|            | Fortalecimiento de la participación ciudadana, para generar y dinamizar espacios de interacción entre la ciudadanía y la CGR.  | Ejecución del programa de fortalecimiento de la CGR, de acuerdo con el préstamo del BID firmado el 12 de septiembre de 2000. Busca sistematizar las estrategias del control fiscal participativo, para generar espacios de interacción entre la ciudadanía y la entidad. Formación de comités de vigilancia ciudadana.   | Adquisición de software, y el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la comunicación vía web, y la consulta en línea, generar espacios de interacción entre la ciudadanía y la CGR., canalizar agilizar y controlar las denuncias o quejas ciudadanas sobre la utilización de recursos. |
| 2007- 2010 | La promoción y consolidación del sistema de control fiscal participativo, que busca la vinculación de los ciudadanos por medio de sus organizaciones o de manera individual, a las actividades de control y vigilancia de la gestión fiscal con el fin de construir moralidad pública” | Durante la vigencia 2008 la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano invirtió recursos por un valor aproximado a los \$1.392.millones en la realización de actividades de capacitación, divulgación, deliberación, apoyo y/o conformación de comités de veeduría, realización de audiencias públicas, celebración de convenios, entre otros, ejecutadas en el Nivel Central y en las Gerencias Departamentales. |  |



| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES  |
|----------|--|---|---|
|          | <p>“Mejorar el sistema de denuncias para que la participación sea efectiva y tenga consecuencias” en el cual busca “fortalecer los instrumentos y mecanismos para que la ciudadanía denuncie en forma efectiva las prácticas irregulares de las cuales tenga conocimiento. La idea es que el denunciante pueda hacerle seguimiento en línea al itinerario de la denuncia”.</p> | <p>Crear un aplicativo mono usuario creado en ACCES, que a la vez permita a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana- Dirección de Atención Ciudadana, realizar seguimiento, controles efectivos y oportunos a las denuncias, así como también que los ciudadanos quejosos puedan consultar en tiempo real el estado y las actuaciones que ha adelantado la Contraloría para resolver su petición.</p> | <p>La CGR actualmente está trabajando en la construcción de un aplicativo de quejas bajo un ambiente WEB, para la recepción y registro de las quejas y denuncias que recibe la Contraloría, para que en tiempo real se pueda controlar y hacer seguimiento de las peticiones, dicho aplicativo se espera que entre en funcionamiento a mediados del año 2010.</p> |
|          | <p>“Optimizar los resultados de la Responsabilidad Fiscal”</p>   | <p>Implementación del Sistema de información de Responsabilidad Fiscal SIREF</p> <p>Se culminaron especializaciones en Gestión y Responsabilidad Fiscal y Control Fiscal a Entidades Públicas a 62 funcionarios de las Contralorías territoriales, actividades realizadas en las Universidades Autónoma de Buenaventura y Sergio Arboleda de Bogotá.</p>  | <p>Entrega de equipos de cómputo portátiles con su respectiva licencia de uso por valor de \$943.4 millones para fortalecer la capacidad institucional del proceso de Responsabilidad Fiscal.</p>   |
|          |  |   |   |
|          |  |   |   |

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES   |
|----------|--|---|--|
|          | “Calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal”  | En las fichas EBI del Proyecto de Inversión, a través del cual se desarrolló éste objetivo corporativo, se estableció como meta el incremento respecto de entidades vigiladas, pasar del 15,8% al 70%. En relación con los recursos vigilados, la meta era pasar de 24,7% al 73,8%. | Capacitación y establecimiento de procedimientos de control a la calidad de los productos en el sistema gestión de calidad certificado.  |
|          | “Relaciones interinstitucionales y calidad de la gerencia pública”<br>Relativa al desempeño y fortalecimiento del SINACOF y grado de armonización del control fiscal con las contralorías territoriales. | Fortalecimiento del Sistema Nacional del Control Fiscal – SINACOF período 2007-2010 y resultados del proyecto del Plan Nacional de Auditorías- PNA.   | El establecimiento de mecanismos de coordinación, concertación, evaluación, consolidación, seguimiento y mejora del Sistema SINACOF.   |
|          | Ampliar la cobertura y mejorar la calidad del proyecto enlace con las Contralorías Delegadas y las Gerencias Departamentales.  | Mejorar el proyecto de enlace entre el nivel central y descentralizado de la CGR.   | Traslado de los hallazgos con oportunidad.   |
|          | Defensa del Patrimonio Público - en lo relacionado con jurisdicción coactiva se determinó como una de las estrategias optimizar procedimientos de jurisdicción coactiva para mejorar el recaudo          | Hacer efectivas las medidas cautelares (embargo secuestro y remate)   | Búsqueda de bienes, diagnóstico, clasificación y depuración de cartera, gestionar convenios con centrales de riesgo para inclusión de responsables fiscales y convenios de información con entidades |
|          | Control fiscal participativo para una ética de lo público - garantizar el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vigilancia de la gestión administrativa y de los intereses públicos   | Política pública de participación   | Se plantean acciones de divulgación, orientación, sensibilización que están contempladas en otras estrategias de este objetivo corporativo.  |

| VIGENCIA  | OBJETIVOS ESTRÁTEGICOS                                  | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES   |
|---|---|---|--|
|   |   | Formación de ciudadanos y organizaciones civiles. Vincular organizaciones ciudadanas al control fiscal  | Se plantearon acciones que garanticen los espacios necesarios para el ejercicio del control participativo, como audiencias públicas, auditorías articuladas y comités de vigilancia a recursos de SGP y regalías. Las acciones son coherentes y guardan armonía con el objetivo estratégico. |
|   |   | Optimizar el sistema de denuncias. Capacitar al talento humano y potencializar sus capacidades y conocimiento con el fin de lograr un excelente desempeño en los roles asignados.<br>Potencializar la gestión integral del talento humano para que contribuya al eficiente y eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales. Desarrollar planes de motivación a funcionarios. | Generar mecanismos de trámite de denuncias ágiles y de fácil acceso para la ciudadanía, Desarrollar planes de motivación a funcionarios. Formar a la ciudadanía en los conceptos necesarios para que ejerzan el control social de forma adecuada, fortalece el control fiscal participativo. |
|   |   | Prevenir conductas disciplinarias que afecten el normal desempeño de los funcionarios de la CGR en cumplimiento de su función institucional   | Visitas y conferencias   |
| 2010-2014<br>"POR UN CONTROL FISCAL OPORTUNO Y EFECTIVO", | Fortalecer el talento humano y el esquema institucional | Optimizar el Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC), a través de actividades de seguimiento y evaluación, por parte de las Oficinas de Planeación y Control Interno.   |  |

| VIGENCIA | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   | ACTIVIDADES   | SUBACTIVIDADES |
|----------|--|---|----------------|
|          | <p>“fomentar la participación ciudadana en el control fiscal y fortalecer el apoyo técnico al congreso”.</p> | <p>Implementar un sistema integral de servicio al ciudadano y vincular efectivamente a la ciudadanía y a sus organizaciones al ejercicio del control fiscal. Fortalecer el apoyo técnico al Congreso de la República para el ejercicio de su función legislativa y de control político, a través de un medio de comunicación expedito como el Boletín y de un replanteamiento del esquema organizacional de enlaces. Comunicar, oportuna y efectivamente, los resultados de la gestión de la entidad.</p> |                |
|          | <p>Verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, a través de un sistema de indicadores, SIGA</p>    |   |                |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001; TURBAY QUINTERO. Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Editorial Contraloría General de la República.2008.

De la relación anterior, se puede apreciar como los objetivos de la Alta Dirección a través de los diferentes periodos de gestión han estado encaminados o dirigidos a la búsqueda de credibilidad y respetabilidad de la Contraloría General de la República, dada su gran responsabilidad de defender el patrimonio público y de su deber de velar porque los recursos públicos sean invertidos correctamente en la lucha contra la corrupción contribuyendo al mejoramiento del Estado y al rescate del valor de lo público.

Circunstancia que se traduce en la redefinición del control fiscal para lograr la eficiencia y agilidad en la labor de control a través de cambios en la estructura de la CGR simplificando las líneas de autoridad sin perder la unidad funcional y articulando los ciclos de gestión y toma de decisiones y con la introducción de herramientas como la modernidad tecnológica<sup>94</sup> y la introducción de elementos de coherencia y transparencia.

La Contraloría General de la República, también ha estado dotada de herramientas importantes para el desarrollo de su labor, otorgadas por la Constitución de 1991, tales como la posibilidad de aplicar la iniciativa legislativa para su organización y funcionamiento, la autonomía presupuestal y administrativa, sus recursos y la capacidad de influir en la opinión pública, el carácter técnico (objetivo e imparcial) de sus funciones y el alcance de gestión, resultados y de impacto ambiental, además de su facultad de ejercer jurisdicción coactiva, para el cobro de las obligaciones por ellos impuestas.

En el desarrollo de la estructuración de la nueva Entidad se introdujo un esquema para el desarrollo de la labor misional que parte del Sistema Nacional de control fiscal a través del cual se realiza un análisis de calidad del uso de los recursos públicos, y del impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad, lo que representa un gran avance en comparación al control fiscal anterior, el cual se realizaba como un examen jurídico y contable que contribuía a determinar que la

---

<sup>94</sup>Con la implementación de sistemas tales como: SIF, SINACOF, SIGA, SINACOF, SICE, SINOR, SIAR, SISCO, Sistemas de comunicación entre la CGR, Delegada y Gerencias a través de un convenio de cooperación y apoyo técnico.

eficiencia se media en relación con la mayor ejecución del gasto, traduciéndose en inercia ante el despilfarro y el gasto sin proyección.

También se introdujeron herramientas para el mejoramiento de la calidad de vida del talento humano de la Entidad, tales como la tecnificación y profesionalización de los funcionarios, la producción editorial y la creación del fondo de cultura fiscal y el fondo de Bienestar Social adscrito a la CGR, y el empleo de nuevos instrumentos de trabajo como el POA la revisión de Cuentas, el Sistema de evaluación de cuentas permanente de la gestión realizada.

Es bajo el esquema de gestión de calidad integral que la CGR, ha adoptado el establecimiento de unos planes estratégicos encaminados al cumplimiento de una serie de objetivos tendientes a lograr metas acorde con los fines establecidos en el artículo 5o. de la ley 872 de 2003. La CGR adoptó el SGC, debido a la experiencia positiva abordada en varios campos de acción del campo cultural.

**B) Logros a partir del desarrollo de los objetivos institucionales.**

A partir de los Planes estratégicos anteriormente enunciados, se desarrollaron los siguientes objetivos institucionales, en cada uno de los periodos de gestión:

Tabla 9- Desarrollo de los objetivos institucionales Contraloría General de la República 1990-2001.

| PERIODO   | EJE                               | MISIÓN  | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN   | FORTALEZAS  | LOGROS   |
|-----------|-----------------------------------|---|--|---|--|
| 1990-1994 | Le gítimidad de la Co ntr alor ía | "Ejercer, en represent ación de la comunida d, la vigilancia de la gestión fiscal y la evaluaci ón de los resultados obtenidos por las diferentes entidades del Estado con fundament o en la correcta, eficiente, | 1. Desarrollar en la opinión pública la credibilidad y la respetabilidad necesarias para apuntalar el proceso de cambios sustanciales de la CGR como una la entidad fiscalizadora que tiene la gran responsabilidad de defender el patrimonio público. | El marco institucional de la nueva Constitución, ofrecía la posibilidad de aplicar la iniciativa legislativa para la organización y el funcionamiento, y total autonomía presupuestal y administrativa para la CGR.   | Nueva Entidad. Con el nuevo mandato constitucional la Contraloría quedo establecida como un órgano independiente, con plena autonomía administrativa y presupuestal, especial de carácter técnico.   |
|           |                                   |   | 2. Establecer la importancia de redefinir el control fiscal como una actividad cuyos resultados tienen que demostrar con claridad que los responsables de su ejecución cumplen a cabalidad con la función de salvaguardar el patrimonio del Estado;    | La elevada capacidad que tiene la entidad de influir en la opinión pública a través de sus publicaciones. La existencia de un aceptable de recurso humano calificado y potencialmente capacitado. El hecho de que los | Ampliación del alcance del control fiscal y el control de Gestión y resultados y de impacto ambiental en entidades territoriales, gracias a la unificación de las técnicas de control. Nueva planta Directiva con la creación de la Unidad de Jurisdicción coactiva dependiente de la Secretaría General, de la oficina de |

| PERIODO   | EJE  | MISIÓN  | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN  | FORTALEZAS  | LOGROS   |
|-----------|--|---|---|---|--|
|           |  | eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente. Esta función la cumplirá manteniendo siempre un irrevocable compromiso con la excelencia, e inspirada en firmes principios éticos y morales" | 3. Buscar el giro sustancial en el enfoque del control fiscal con el fin de acatar la eficiencia de la tarea de vigilancia.   | funcionarios estuvieran conscientes de que sobrevendría un cambio que ellos consideraban necesario.<br><br>La infraestructura y experiencia disponible en la Entidad en áreas como el control fiscal, análisis económico y evaluación de resultado de la empresa pública. | Relaciones Interinstitucionales y de Capacitación Fiscal, de la Oficina de Sistemas e Informática; y la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa. (Ley 106 de 1993).<br><br>Nuevos niveles administrativos:<br>- <b>Central:</b> que diseña los planes, define las políticas y establece los programas generales de la administración de la entidad y del control fiscal; conformado por: el Despacho del Contralor, del Auditor de la CGR, la Secretaría General, la Secretaría Administrativa, las Oficinas Asesoras, las Direcciones, los órganos de asesoría y Coordinación, los comités Directivo y operativo. - <b>Regional:</b> encargado de ejecutar los planes, políticas, programas y proyectos administrativos y de control fiscal. A este lo integran las direcciones seccionales y los órganos de asesoría y coordinación. |
| 1998-2002 | Modernización tecnológica y digital de la Contraloría. | "Es misión de la Contraloría General de la República cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la constitución y la ley (control y vigilancia fiscal), en representación de la comunidad  | Desarrollar el proyecto de fortalecimiento institucional y modernización tecnológica, tendiente al logro de una Contraloría moderna, eficiente y rápida, y un Estado capaz de responderles integralmente a los ciudadanos por sus demandas y los servicios que presta, garantizando que los recursos públicos sean invertidos correctamente, a través de la incorporación de elementos que le den coherencia y transparencia al actuar del Estado (reingeniería | 1. La CGR tiene la posibilidad práctica de producir estadísticas.   | Proyecto de Cambio, Fortalecimiento Institucional y Modernización Tecnológica, con administración gerencial y moderna en sus técnicas y procesos, con independencia, autonomía, eficacia y proactividad, con las siguientes finalidades: - Consolidar el Sistema Nacional de Control Fiscal; - Apoyar a las Contralorías Territoriales en su modernización institucional y tecnológica; formular el Plan Maestro Informático, crear una Central de Información; Instrumentos de gestión misional: la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral; en Participación Ciudadana, se buscó mejorar la atención y orientación al   |

| PERIODO | EJE | MISIÓN   | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN  | FORTALEZAS  | LOGROS   |
|---------|-----|--|---|---|--|
|         |     | d, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable | de procesos)  |   | ciudadano, realizar el control social a proyectos y reforzar la divulgación y promoción de las investigaciones.  |
|         |     | compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos".                               | Materialización con el ejercicio de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y mediante el empleo de nuevas formas de gestión administrativa a través de la información.   | 2 Se conserva una cultura de rendición de cuentas fiscales por parte de las entidades públicas a la CGR.  | El tema del control social por parte del ciudadano fue atendido con actividades de difusión y de acercamiento de la comunidad a los órganos de control.  |
|         |     |  | Ejercer una lucha eficaz y total contra la corrupción, y al rescate del valor de lo público, se estructurara alrededor que cuatro ejes fundamentales acordados entre la CGR y el BID: fortalecimiento institucional y de gestión interna, misional y del sistema nacional de control fiscal, apoyo a las Contralorías territoriales en su modernización institucional y tecnológica; la participación de la ciudadanía en el ejercicio del control de la gestión pública. | 3. La Dirección posee información estadística que es referenciada periódicamente por usuarios externos como el Congreso de la República, Ministerio de Hacienda, investigadores en general, el tema de las finanzas públicas. | CONTRATO CON EL BID, para hacer efectiva la estrategia de modernización institucional y del control fiscal, compuesta por: Reestructuración, reingeniería y nuevo marco legal; promoción del desarrollo legislativo: Leyes 598 del 18 de julio de 2000, y 610 del 16 de agosto de 2000; - Rediseño organizacional y la reingeniería de los procesos al interior de la Entidad. Ayuda de tecnologías de punta en materia de plataforma informática, comunicaciones, herramientas de trabajo y sistemas de información; Gracias a la financiación del BID, se efectuaron cambios en la estructura organizativa (i) determinación de las prioridades de las funciones, (ii) la racionalización de la planta de personal, para que se adecuara a la nueva organización de la entidad; (iii) la capacitación del personal profesional y administrativo, incluyendo actividades de sensibilización y adecuación al |



| PERIODO | EJE | MISIÓN | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN   | FORTALEZAS | LOGROS   |
|---------|-----|--------|--|------------|--|
|         |     |        |  |            | cambio de la entidad; y (iv) el desarrollo de la implantación de una plataforma tecnológica. También se apoyó la modernización de la Auditoría General de la República |
|         |     |        | Ser un vehículo de transformación y mejoramiento del Estado, teniendo en cuenta que le servirá al Gobierno para conocer la realidad económica de sus entidades y le permitirá adoptar las decisiones de manera acertada. |            |  |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001.

En consideración a las líneas base para la planeación estratégica, establecidas en el Decreto 1599 del 2005, “por el cual se adopta el modelo estándar de control interno (MECI) para el Estado colombiano, subsistema de control estratégico, componente direccionamiento estratégico”, se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Castañeda Meza Gustavo Adolfo. Tuta Alarcón Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del

a. **Concordancia de los objetivos de Plan Estratégico con la función misional de la Entidad.** Al examinar los objetivos relacionados, tanto del plan estratégico como los de la Alta Dirección y su comparación con la misión encomendada a la CGR, se puede evidenciar su concordancia con la labor misional establecida constitucionalmente para la Contraloría General de la República – CGR, (Art. 268 de la C.P), así:

Tabla 10- Paralelo de las funciones constitucionales de la Contraloría General de la República con los objetivos estratégicos a partir de los cuales se plantea su desarrollo.

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES   | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   |
|--|--|
| Prescribir los métodos y la forma de <b>rendir las cuentas</b> por los responsables del manejo de los fondos o bienes de la Nación (No. 1 Art. 268).   | En el periodo 1998 - 2002, se estableció como estrategia “Calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal” Incrementar el número de entidades y recursos vigilados pasar del 15,8% al 70%. Y de un 24,7% al 73,8%, respectivamente.            |
| Indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse (No.1 Art. 268) <sup>96</sup> . Para emplearse en la revisión y consecuente aprobación o negación de las cuentas presentadas por los responsables del Erario. | Se establecieron sistemas para medir el desempeño de las instituciones.  |
| Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, es la evaluación de la administración de los recursos en sus sujetos, para determinar si esta se ha cumplido a cabalidad, preservando los principios de la gestión fiscal.       | En el periodo 1998 - 2002, se estableció como uno de los objetivos estratégicos el control prevalente y concurrente sobre las transferencias de la Nación a los sectores salud y educación y se atendieron las solicitudes de control excepcional. |
| Determinar el grado de eficiencia, eficacia y efectividad con que hayan obrado los responsables del erario (No.2 del Art.268).   | Dentro de las estrategias se determinó la necesidad de articular la función desarrollada por el proceso de control fiscal micro con la llevada a cabo por la Dirección de Responsabilidad Fiscal.  |
| Establecer la responsabilidad de la Gestión Fiscal, (No.5 del Art. 268), es  | En el periodo de gestión 1998-2002, se estableció como uno de los objetivos  |

organismo fiscalizador de la ciudad de manizales. Universidad del Rosario. Manizales, septiembre de 2011.

<sup>96</sup>Consecuencia de la nueva concepción del control fiscal, contenida en la carta del 91.

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES   | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS   |
|--|--|
| el resultado de un proceso encaminado a obtener una decisión jurídica, en relación con el detrimento del patrimonio público ocasionado por un gestor fiscal.   | estratégicos culminar los procesos de responsabilidad Fiscal tramitados bajo la Ley 42 de 1993.  |
| Recaudo por jurisdicción Coactiva. Recaudar el monto de la responsabilidad fiscal establecida y de las sanciones pecuniarias impuestas. (núm. 5 Art.268), mediante un proceso de ejecución.  | Sanción publica – recuperación del detrimento patrimonial, culminar los procesos tramitados bajo la vigencia de la Ley 42 de 1993.   |
| Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno. De las Entidades y organismos del Estado. (núm. 6 Art. 269)   | Modernización y fortalecimiento del Sistema de Control Interno, auditorías bajo el esquema de control total, estandarización del método de evaluación y calificación del Sistema de Control Interno de las Entidades Públicas,   |
| Armonizar los sistemas de control fiscal, de todas la Entidades públicas del orden nacional y territorial, (num.12 Art. 268);  | Identificar métodos comunes, consistentes y racionales de rendición de cuentas del sector público. Mediante la expedición de normas ESTANDARIZAR. SINACOF. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad del proyecto enlace con las Contralorías Delegadas y las Gerencias Departamentales. |
| Ejercer control excepcional sobre las Entidades territoriales. (Núm. 3 Art.267); es la facultad exclusiva de la CGR, para el ejercicio de la vigilancia fiscal, sobre los recursos endógenos propios de las Entidades territoriales. <sup>97</sup> | En el periodo 1998 - 2002, se estableció como uno de los objetivos estratégicos el control prevalente y concurrente sobre las trasferencias de la Nación a los sectores salud y educación y se atendieron las solicitudes de control excepcional.  |
| Propiciar la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. (Art. 270) su desarrollo legislativo se encuentra consagrado en la Ley Estatutaria No. 134 de 1994, en la   | Fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la generación de espacios de interacción entre la ciudadanía y la CGR. El seguimiento en línea de las denuncias.  |

<sup>97</sup> Sobre los dineros exógenos que trasfiere la nación a cualquier título a las Entidades territoriales, la CGR como órgano superior del Control Fiscal del Estado no requiere ninguna clase de autorización.

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES  | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS |
|---|------------------------|
| que se establecen los mecanismos de participación ciudadana. Es un eje de la vigilancia fiscal fundamental para apoyar y nutrir el control fiscal que cumplen todas las Contralorías. |                        |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: COLOMBIA. Constitución Política. Art. 268 a 270. BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001; TURBAY QUINTERO. Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Editorial Contraloría General de la República.2008.

b. **Inclusión de los procesos de apoyo social y político.** Evidenciados en los objetivos estratégicos así: respecto al primero, su desarrollo hace parte de los planes estratégicos en los periodos enunciados, dado que siempre se ha buscado el desarrollo de la participación ciudadana, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 270 Constitucional, aunque no se han dispuesto muchas herramientas tecnológicas idóneas para lograr una mayor interacción por medios más expeditos y de fácil uso, y de esta forma constituirla en uno de los instrumentos de apoyo más importantes de la vigilancia fiscal.

En relación con los procesos de apoyo político se debe indicar que su inclusión no tuvo mucha importancia al momento de la elaboración de las estrategias de gestión teniendo en cuenta que no se planteó la posibilidad del mejoramiento en la función desarrollada por el control fiscal macro, a pesar de la importancia que conlleva evaluar las finanzas del Estado, el presupuesto, los recursos naturales, a través de la evaluación de las políticas públicas y los planes de desarrollo en el ámbito macroeconómico y sectorial, para determinar la gestión y resultados alcanzados por los agentes estatales, con el propósito de apoyar técnicamente al Congreso de la República en el ejercicio del control político y facilitar a la ciudadanía elementos de juicio para el ejercicio del control social.

Dentro de los objetivos del Plan estratégico tampoco se evidencia el compromiso de hacer un análisis completo de la ejecución del gasto público en el efectivo desarrollo de programas establecidos dentro de políticas públicas y del plan de desarrollo y su impacto, como estrategia de evaluación integral de la gestión fiscal de la Administración, para de este modo contribuir al mejoramiento de la gestión pública y a la satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el control de gestión y resultados establecido constitucionalmente.

**c. Inclusión de los objetivos para el desarrollo de todas las áreas misionales y de apoyo.** Los planes estratégicos desarrollados a partir de la constitución Política de 1991, efectivamente incluyen actividades para todas las áreas misionales del órgano de control, pero dejan de lado las técnicas de mejoramiento a emplear en los informes taxativamente señalados en el Art. 268 Constitucional, respecto del control fiscal macro, y tampoco incluyen planes de acción para responsabilidad fiscal, ni en participación ciudadana para el trámite más ágil de los procesos y de las quejas.

Por otro lado se evidencia el fortalecimiento de los procesos de apoyo dentro de la Entidad, por medio de la implementación de programas de modernización como el SISCO, SIGA SIRI, creación de una oficina de capacitación de los funcionarios, manejo oportuno y eficaz de la información a través de los sistemas, establecimiento de un código de ética, establecimiento de una estructura más plana y poco jerarquizada, cambio de cultura organizacional, recursos humanos altamente calificados con pertenencia y estabilidad, resalta la importancia que se da a los recursos humanos, físicos y financieros, así como a la utilización de nuevas tecnologías, como procesos verticales a la misión de la Entidad.

### **C) Planes estratégicos: mecanismos para corregir falencias.**

A partir de los planes estratégicos previstos desde el nuevo panorama constitucional, hasta el último periodo de gestión, se buscaron combatir las problemáticas más importantes previstas en cada vigencia y que se frecuentaban a partir de las mismas causas, veamos:

Tabla 11- Objetivos estratégicos planteados para la solución de las problemáticas detectadas durante los diferentes periodos de Gestión.

| ÁREAS   | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS   | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN   |
|---|--|---|--|
| Talento Humano  | Falencias en el talento humano de la Entidad. Equivocada política de administración de talento humano, en los procesos de selección, asignación, capacitación y promoción. | <b>Cultura organizacional de servicio con calidad total.</b> Para su desarrollo se requería contar en forma permanente con un recurso humano altamente calificado, actualizado, con un alto sentido de pertenencia y con estabilidad. <b>Desarrollo del talento humano:</b> capacitación y la actualización de los funcionarios de todos los niveles. | Desarrollar en la opinión pública la credibilidad y la respetabilidad necesarias para apuntalar el proceso de cambios sustanciales de la CGR como una entidad fiscalizadora que tiene la gran responsabilidad de defender el patrimonio público. |
|   | Cultura de servicio al cliente interno lenta   | Capacitación de los funcionarios; Sensibilización de los funcionarios al proceso de cambio. Elaboración del código de ética y cartilla de valores institucionales.  |  |
|   | La organización tradicional del trabajo individual, falta de conocimiento global de la labor de la Entidad.  | Fortalecer el talento humano y el esquema institucional   |  |
| Sistema de Control Interno  | El fundamento metodológico para el procesamiento de información financiera público es obsoleto falta permanente actualización de métodos                                   | Modernización del sistema de control interno  |  |
|   | No dispone de un área física adecuada y suficiente para salvaguardar el volumen excesivo de material.  |   |  |
|   | La entidad no ha establecido una estrategia administrativa integral para la valoración del riesgo.   |   |  |
|   | Falta de Directrices Gerenciales y de coordinación. Centralización de recursos financieros.  |   |  |
| Falencias presentadas en el proceso de ejecución del control fiscal | Debilidades en la programación y ejecución del Plan General de Auditorías (PGA).   | “Calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal”, Mejorar la eficiencia, eficacia y calidad y cobertura del control y vigilancia fiscal  | Establecer la importancia de redefinir el control fiscal como una actividad cuyos resultados tienen que demostrar con claridad   |

| ÁREAS   | PROBLEMÁTICAS DETECTADAS  | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  | OBJETIVOS DE LA ALTA DIRECCIÓN  |
|---|---|---|---|
|   | ii) Se carecía de adecuados mecanismos de evaluación y seguimiento sobre el cumplimiento de las directrices y objetivos referentes al PGA, formuladas por el Despacho del Contralor General. iii) Las herramientas de planeación, verificación y evaluación del ejercicio del control fiscal no eran eficientes. iv) La CGR, no había logrado desarrollar un mecanismo para homologar los conceptos y metodologías para el ejercicio de la auditoría. | Verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, a través de un sistema de indicadores, SIGA. 5.1 Ejecutar e implantar el programa de modernización SISCO, SIGA Y SIRI, para medir el desempeño de la institución se utilizan los sistemas SIGA y SISCO.  | que los responsables de su ejecución cumplen a cabalidad con la función de salvaguardar el patrimonio del Estado;   |
| Deficiencias en el proceso de responsabilidad fiscal        | Vacíos e ineficiencias tanto sustanciales como de procedimiento en los procesos de Responsabilidad Fiscal. Fallas en el trámite, archivo y recaudo de los procesos de responsabilidad fiscal  | “Optimizar los resultados de la Responsabilidad Fiscal”<br>Defender el patrimonio Público mediante los procesos de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, y culminar los procesos fiscales tramitados conforme a la Ley 42 de 1993, Defensa del Patrimonio Público - en lo relacionado con jurisdicción coactiva se determinó como una de las estrategias optimizar procedimientos de jurisdicción coactiva para mejorar el recaudo. | Jurisdicción Coactiva: La sanción pública se dirige a procurar la recuperación de los bienes perdidos, propender por la sanción de los responsables y hacer efectivos los títulos ejecutivos, emanados de los juicios fiscales. |
| Deficiencias en el Sistema Integrado de Gestión de calidad. | Dificultades en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad de las Gerencias Departamentales de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada por problemas logísticos y presupuestales.  | Certificación bajo las normas internacionales de calidad. Proyecto ISO 9000. Fortalecimiento institucional y desarrollo de mayores resultados misionales mediante la aplicación de herramientas utilizadas para obtener la certificación a toda la CGR.   |   |
| Participación ciudadana                                     | No hay un adecuado seguimiento a las quejas y denuncias radicadas en la Contraloría General de la República, competencia directa de la Delegada de Participación Ciudadana.   | Fortalecimiento de la participación ciudadana, para generar y dinamizar espacios de interacción entre la ciudadanía y la CGR. La promoción y consolidación del sistema de control fiscal participativo, “fortalecer los instrumentos y mecanismos para que la ciudadanía denuncie en forma efectiva las prácticas irregulares de las cuales tenga conocimiento.   | Materialización con el ejercicio de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y mediante el empleo de nuevas formas de gestión administrativa a través de la información.                               |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C. Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001; TURBAY QUINTERO. Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Editorial Contraloría General de la República.2008.

Aunque dentro del proceso misional de control fiscal micro, se encuentran establecidos los planes anuales de auditoría (micro), se evidenciaron algunas falencias en la programación y ejecución de los mismos, de lo que se deduce que hay falencias en la articulación entre los planes por lo que se generan dificultades en la oportunidad y la cobertura del control fiscal, así como tampoco hay una coordinación con el nivel regional para la valoración de la ejecución de las políticas públicas ni de los programas establecidos dentro de las mismas.

Respecto de la valoración de la gestión y resultados igualmente no existe coordinación con el nivel regional para cumplir con el mandato constitucional contemplado en el Art. 268 No.4., que permita dentro de cada uno de los departamentos y municipios a través de sus contralorías territoriales y de las Gerencias departamentales de la CGR, valorar en conjunto el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas logrados con la administración de los recursos públicos y su impacto mediante el examen de los principios de la gestión fiscal, así como la distribución del excedente que producen las Entidades públicas, y la comparación entre la ejecución y la programación presupuestal, evidenciando las desviaciones y en este orden de ideas el cumplimiento de los planes, programas y proyectos adoptados por la Administración en un periodo determinado, que servirá además para tener un consolidado global, que permita cumplir a cabalidad con algunos informes macroeconómicos como la información fiscal, del presupuesto, balance, contabilidad de la hacienda y deuda pública de todo el Estado colombiano, así como presentar informes sobre sus funciones (N.11 Art. 268 C.P), certificación de las finanzas del Estado, armonizar los sistemas de control fiscal, entre otros.

Con el transcurrir de las diferentes gestiones se buscó implementar nuevos mecanismos tecnológicos para el manejo de la información, creando un acceso más ágil a la misma y buscando efectuar la gestión en tiempo real.

#### **D) Novedades introducidas en las áreas misionales.**

En la tarea de solucionar las falencias se introdujeron importantes novedades dentro de las áreas misionales de la Contraloría General de la República:



Tabla 12- Novedades introducidas a partir del planteamiento de planes estratégicos dentro de cada uno de los periodos de gestión.

|   |   |   |  |  |
|---|---|---|--|--|
| <b>PERIODO</b>  | <b>1990-1994 (Manuel Francisco Becerra Barney. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Contraloría General de la República. Santa Fe de Bogotá D.C., agosto de 1994.)</b>  |   |  |  |
| <b>CONTROL MICRO</b>                                  | Elaboración del plan general de auditoría, que comprendía: auditoría financiera, operativa, integral y evaluación de planes de desempeño, a 4 años y del PAO para la planeación y ejecución de las actividades de control.  |   |  |  |
| <b>CONTROL MACRO</b>                                  | A la Dirección de Economía y Finanzas públicas le correspondió la elaboración de numerosos estudios: "Colombia: Estado, crecimiento económico y equidad" "Contribución a la discusión sobre el Salario Mínimo y su Impacto en el Empleo y la Productividad"; " la modernización del Estado", "Propuesta Plan contable único para el Público", "Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del medio ambiente 1992" y "Metodologías del Control de Gestión y Resultados". | Diseñó y construyó el Modelo Macro-económico de la Economía Colombiana la CGR: instrumento que permite, realizar estudios sobre el impacto macroeconómico de las finanzas públicas, y evaluar los escenarios alternativos en cuales la política fiscal puede interactuar con el resto de la política económica. | Se produjeron 1570 incorporaciones de cuenta; - Registro de la Ejecución Presupuestal: se grabaron 2436 documentos (leyes, decretos y resoluciones).   |  |
| <b>RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA</b> | <b>Investigaciones fiscales.</b> - Se cambió la concepción de responsabilidad fiscal objetiva por la subjetiva.- Dio origen al Juicio de responsabilidad Fiscal, del cual le corresponde a Investigaciones la etapa instructiva y Juicios la del  | Articulación de los sistemas de control fiscal con el proceso de Responsabilidad fiscal, logrando: Coordinar las actividades, para identificar los resultados que ameritan el inicio al proceso de responsabilidad fiscal; Integrar los procesos de responsabilidad   | <b>Juicios fiscales.</b> Introducción de figuras como - rechazo oportuno de las solicitudes no presentadas en debida forma o no corregidas en tiempo; -la desvinculación de personas; - daño emergente para determinar | Jurisdicción coactiva. Facultad que garantiza la efectividad de los fallos con responsabilidad que se profieran en los juicios fiscales, asignada a la Secretaria General, y se encuentra descentralizada. |

|                      |  |   |  |   |
|----------------------|--|---|--|---|
|                      | <p>fallo o decisión definitiva; los juicios Fiscales se originan en autos de apertura recurribles en reposición, proferidos por Investigaciones. - Descentralización y desconcentración del área de investigaciones.- El área de intervención judicial, fue fortalecida al quitársele la función de llevar el registro de las personas sindicadas y condenadas por delitos contra la administración pública, en cambio se le amplió la competencia para constituirse en parte civil en los procesos penales sin constituir caución que se adelanten por delitos contra el patrimonio del Estado.</p> | <p>fiscal dentro de los resultados del Plan Anual Operativo de Control Fiscal (PAO); Intercambiar metodologías de trabajo entre las diferentes dependencias comprometidas; Programar las labores de las unidades de acciones fiscales y jurídicas y sus divisiones de investigaciones de acuerdo con los resultados del PAO y el Plan Anual de Revisión de cuentas (PARC); Fallos con responsabilidad en oportunidad.</p> | <p>la cuantía del fallo con responsabilidad; - edicto emplazatorio; - defensores de oficio; -la dotación de medios coercitivos: multas. Entre 1990 y junio de 1994, la CGR determinó fallos con responsabilidad fiscal por un monto total de \$14.816 millones. Elaboración del Boletín de Responsables Fiscales</p> | <p>Se otorgó funciones de policía judicial a la CGR (art. 271 C/N) y la atribución para exigir la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.</p> |
| <b>PERIODO</b>       | <p>1998-2001 (Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. José Félix Lafaurie Rivera –Vice Contralor. 2001) El componente de fortalecimiento institucional comprende dos planes operativos principales: El de procesos misionales (Artículo 2. Decreto 267 de 2000 (febrero 22) Organización y funcionamiento de la CGR.) y los instrumentos de apoyo a los mismos (SIRE SICE y SINOR),</p>  |   |  |   |
| <b>CONTROL MICRO</b> | <p>Los instrumentos del proceso auditor i) Mesas de Trabajo. ii) Los planes de mejoramiento. iii) Plan general de auditoria - PGA.</p>   | <p><b>LAS NUEVAS ETAPAS DEL TRÁMITE DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL:</b> I. Fase de Encargo. II. Fase de planeación de la auditoria. III. Actividades de la fase de ejecución. iii) Determinación,</p>   | <p>Solicitud de Participación directa de Investigadores o otorgamiento de facultades de policía judicial, para desarrollar la Indagación Preliminar,</p>   | <p><b>EMPLEO DE UN NUEVO SISTEMA</b> - características: i) Provee un amplio cargo de informes; ii) Campos de memo para documentar comentarios; iii) Reportes de alta calidad; i) Generar</p>  |

|   |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
|   |  | Calificación y validación de Hallazgos.<br>IV. Fase de informe de la auditoría.<br>V. Fase de seguimiento de la auditoría   |  | informes modificables retroalimentados<br>ii) Funcionalidad y seguridad, iii) divulgar resultados, y reportes de auditoría;   |
| <b>CONTROL MACRO</b>                                  | La integralidad del cambio considera una nueva visión del control macro, con los procedimientos más eficientes para desempeñar la misión encomendada a la Contraloría Delegada para economía y Finanzas  | Elaboración de los informes que cada año la Cdefp <sup>98</sup> tiene que rendir al Congreso en: 1. Certificación sobre la situación de las finanzas del Estado y de las deudas públicas.<br>2. Cuenta general del presupuesto y del tesoro (inciso final Art. 268 de la CN.) 3. Certificación del balance de la hacienda, y el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales. | Implementación de Sistemas que apoyan la misión de la GGR: Sistema de Control Fiscal Macro.  | Produjo la mayor parte de los trabajos de índole académica y se contó con asesoría permanente ofrecida por reconocidos expertos en áreas como la econometría y la teoría y política económica.  |
| <b>RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA</b> | Cambios en el marco legal del proceso, promovidos por la CGR con la expedición de la Ley 610 de 2000:<br>i) creación de mecanismos de organización, trabajo y funcionamiento uniformes para el cabal desarrollo del Proceso, formatos únicos de trabajo.<br><br>ii) Creación del boletín de responsables fiscales, y la competencia, instructivos para el ejercicio de las | <b>Implementación de Sistemas que apoyan la misión de la GGR:</b><br>Sistema de Responsabilidad Fiscal y jurisdicción Coactiva.<br>. Sistema de Gestión Electrónica de Documentos, SIGED.<br>. Sistema de Información normativo Fiscal, SINOR.  | Se organizó la Contraloría delegada para investigaciones juicios fiscales y jurisdicción coactiva; Suscripción de convenios entre la CGR con Cifin, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Cámara de Comercio, enfocados a aumentar su efectividad y agilidad para la ubicación de los bienes de los presuntos responsables fiscales. | Implantación de la tecnología informática, para obtener y generar información oportuna, exacta confiable y veraz, de la documentación y el estado de cada proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que se materialice en efectividad y en restablecimiento oportuno de los perjuicios patrimoniales ocasionados al Estado. |

<sup>98</sup>Dirección de Economía y Finanzas públicas.

|                                |   |
|--------------------------------|---|
|                                | funciones de policía judicial, y las Indagaciones Preliminares.   |
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> | Implementación de Sistemas que apoyan la misión de la GGR: Sistema de información nacional para el Control Fiscal Participativo   |
| <b>PERIODO</b>                 | 2008-2009 (Auditoría General de la República. Oficina de control Fiscal. Informe definitivo de auditoría especial a la contratación de prestación de servicios y a otros gastos Contraloría General de la República. Vigencia 2008 -2009 Bogotá D.C., Abril de 2010.)   |
| <b>CONTROL MICRO</b>           | Proyecto 510 de capacitación y formación de funcionarios en herramientas modernas de control, pretende formar y/o capacitar en temas de control fiscal, como una estrategia de actualización frente a la sofisticación de la corrupción y como mecanismo de homogenización y cualificación del control fiscal en Colombia. Adicionalmente la CGR cuenta con un rubro de capacitación, bienestar y estímulos en el presupuesto de funcionamiento por 1.073 millones de pesos, que se pretende adicionar mediante traslados en casi \$100 millones; también para incrementar los recursos para los “créditos educativos”. |
| <b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> | Construcción de un aplicativo de quejas bajo un ambiente WEB, para la recepción y registro de las quejas y denuncias que recibe la Contraloría, para que en tiempo real se pueda controlar y hacer seguimiento de las peticiones, dicho aplicativo se espera que entre en funcionamiento a mediados del año 2010.   |
| <b>PERIODO</b>                 | 2010 (Contraloría General de la República. Julio César Turbay Quintero. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008.)   |
| <b>CONTROL MICRO</b>           | Desarrolló el Instrumento de la función de advertencia como mecanismo de prevención, a través de todas las contralorías delegadas, con el propósito de reaccionar de manera inmediata frente a casos especiales, que puedan implicar graves riesgos al patrimonio público como consecuencia de una acción de la entidad respectiva. Proyecto 530 de ampliación del fortalecimiento de la calidad y cobertura de la vigilancia de la gestión fiscal ejercida por la CGR, a través de la celebración de contratos.  |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994; LAFAURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001; COLOMBIA. Auditoría General de la República. Oficina de control Fiscal. Informe definitivo de auditoría especial a la contratación de prestación de servicios y a otros gastos en la Contraloría General de la República. Vigencia 2008 -2009 Bogotá D.C., Abril de 2010; TURBAY QUINTERO. Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Editorial Contraloría General de la República.2008.

Los macroprocesos relacionados son claves para el cumplimiento de la misión, encomendada a la CGR. Los cuales se encuentra identificados, y con su

respectiva caracterización, sin embargo los productos no tienen identificados sus contenidos, características y calidades tal y como se describe a continuación:

De las novedades introducidas durante estas dos últimas décadas se introdujeron nuevos tipos de control, financiero, de legalidad, de gestión, revisión de cuentas, físico, valoración de costos ambientales; la valoración del PGA y del PAO, a través de los cuales se buscó la aplicación de dichos principios así como el intercambio de metodologías; y a través del PARC, se buscó maximizar el uso de los recursos a través de la adecuada planeación, evitar la realización de labores duplicadas, en la búsqueda de una mayor economía.

En responsabilidad Fiscal, se introdujeron funciones de policía Judicial “verdad sabida buena fe guardada”; y figuras procesales como el rechazo de las solicitudes, desvinculación, daño emergente, edicto emplazatorio, defensa de oficio, medios coercitivos. En el periodo de gestión 1998 y 2001, se expidió la ley 610 de 2000 y con ella se introdujeron novedades como el Boletín de Responsables Fiscales, las indagaciones preliminares y algunos sistemas tecnológicos tales como el SIREF, SIGED, SINOR.

En control macro se diseñó y construyó el Modelo Macro-económico de la Economía Colombiana la CGR: instrumento que permite, realizar estudios sobre el impacto macroeconómico de las finanzas públicas, y evaluar los escenarios alternativos en cuales la política fiscal puede interactuar con el resto de la política económica y en participación ciudadana se implementaron sistemas que apoyan la misión de la GGR., como el Sistema de Información Nacional para el Control Fiscal Participativo.

De la información anteriormente relacionada se puede concluir que las transformaciones más recientes han correspondido más a la óptica impuesta de la racionalidad del gasto que a la corrección de problemas del modelo de control, aun cuando algunos ya habían sido identificados de tiempo atrás por sus autoridades. Por su parte, los avances que se lograron en materia de eficiencia y disminución de costos con el control posterior y selectivo se han visto desdibujados por la ausencia de rigidez técnica al momento de determinar los criterios de selectividad y demás procedimientos necesarios para blindar de objetividad al sistema, situación que se torna más crítica en el nivel territorial en donde la carencia de capacidad institucional de las contralorías regionales fomenta la discrecionalidad a la hora de definir entidades y áreas a ser controladas.

• **Implementación del SGC en las Contralorías Territoriales.** Para ahondar en el tema de la aplicación del Sistema de Gestión de calidad en las Contralorías territoriales, fue necesario hacer un sondeo en las 62 Contralorías territoriales del

país, sobre la implementación de éste sistema, obteniendo los siguientes resultados:

**Población Global:**62 Contralorías territoriales

**Muestra:** 46 Contralorías territoriales

**Objetivo:**Determinar el porcentaje de Contralorías Territoriales que implementaron el SGC en el sector público, opinión del Sistema, los principales obstáculos para su implementación y el conocimiento general sobre los resultados obtenidos por la CGR con el SGC, como referente principal.

**Preguntas:**

**No. 1.** ¿Conoce los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República con la implementación del SGC, en los procesos misionales?

**No. 2.** ¿La Contraloría que usted preside se encuentra certificada en el SGC?

**No. 3.** ¿En caso afirmativo bajo qué norma? y ¿cuál fue la fecha de certificación?

**No. 4** En caso negativo. ¿Ha considerado la implementación del SGC, como una herramienta para mejorar la gestión de su entidad?

Tabla 13- Resultados de la encuesta practicada en las Contralorías territoriales.

| N° | CONTRALORIA | RTA. No. 1.               | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                        | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones   | Opinión sobre el SGC   |
|----|-------------|---------------------------|-------------|-------------------------------------|---------------------------|--------------|--|--|
| 1  | AMAZONAS    | Si                        | No          |                                     |                           | Si           |  |  |
| 2  | ANTIOQUIA   | No                        | Si          | ISO 9001-2008, y en NTCGP 1000:2009 |                           |              |  |  |
| 3  | BOYACÁ      | Si, Página Web de la CGR. | No          | NA                                  | NA                        | Si           | Complejidad de los procesos y Limitaciones presupuestales. | Sistema para mejorar la gestión.   |
|    | CALDAS      | No                        | Si          | NTCGP 1000:2009, NTC ISO 9001:2008  | 2011                      | NA           |  |  |
| 5  | CAQUETA     | Si                        | No          | NA                                  | NA                        | Si           | Limitaciones presupuestales                                | El SGC, se constituye en una herramienta, indiscutible para mejorar la gestión de las Entidades. |
| 6  | CASANARE    | No                        | No          | NA                                  | NA                        | No           | Limitaciones presupuestales y de talento humano.           |  |

| N° | CONTRALORIA | RTA. No. 1. | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                          | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones   | Opinión sobre el SGC  |
|----|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------|--|---|
| 7  | CAUCA       | NR          | si          | La norma NTCGP 1000:2 008 e ISO 9001  | 07/04/2011                | NA           | NA   | Permitió mejorar la sustentación de los procesos misionales de la Entidad. <sup>99</sup>                            |
| 8  | CESAR       | No          | No          | N.A                                   | NA                        | si           | No es obligatorio para las Contralorías; reducción de la planta de personal y Limitaciones presupuestales. | Vital para el desarrollo eficiente de la gestión encomendada a los funcionarios de turno de las Entidades Públicas. |
| 9  | CHOCÓ       | No          | No          | NA                                    | NA                        | Si           | NR   | Importancia como herramienta para mejorar la gestión de la Entidad.   |
| 10 | CÓRDOBA     | NR          | SI          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2 009 - | 2009                      | NA           | NA   | NR  |
| 11 | GUAINIA     | No          | No,         | NA                                    | NA                        | Si           | Limitaciones presupuestales.   | Es un sistema importante para mejorar la gestión.   |
| 12 | GUAVIARE    | No          | No,         | NA                                    | NA                        | Si           | NR   |   |

<sup>99</sup> Hallazgos fiscales y los resultados de la eficiencia de términos para los fallos. Dentro del proceso macro del control fiscal, se producen mejores informes en cuanto al impacto, es así como la Contraloría Sectoriza el proceso auditor en auditoría especial en salud, ambiental, educación y territorial, de igual manera ejerce funciones de advertencia como labor preventiva para cumplir con la misión institucional mediante el aseguramiento de los requisitos del cliente (cobertura, beneficio a la comunidad, entre otros.) dentro del proceso micro de control fiscal, está operando en mejor manera, por procesos y procedimientos internos bajo enfoque sistémico y modelo de gestión de reconocimiento internacional y con definición clara hacia el logro de los resultados esperados por la Alta Dirección. Respecto a la participación ciudadana se fortalece dicha instancia dentro del control fiscal, la cual está orientada a direccionar y promover conjuntamente el control social, mediante capacitaciones, foros, rendición de cuentas y trámite de quejas oportuno, asegurando la transparencia como política de calidad.



| N° | CONTRALORIA        | RTA. No. 1.         | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3  | Fecha de la certificación                   | RTA. P- No.4 | Limitaciones  | Opinión sobre el SGC   |
|----|--------------------|---------------------|-------------|---|---|--------------|---|--|
| 13 | HUILA              | No                  | si          | NTC ISO 9001-2008, NTCGP 1000:2009                  | 14/12/2007 y EL 23/12/2010                  | N.A          | NA  |  |
| 14 | GUAJIRA            | No                  | No          | NA  | NA  | Si           | Limitaciones presupuestales   | Considera satisfactorio certificarse en los procesos misionales;   |
| 15 | META               | No                  | si          | ISO 9001 y NTCGP 1000:2009                          | Desde el 24 /10/2007 y desde el 24/10/2010. | NA           | NA  |  |
| 16 | NARIÑO             | Si, capacitaciones. | No          | NA  | NA  | Si,          | Inconvenientes normativos de contratación Limitaciones presupuestales.  |  |
| 17 | NORTE DE SANTANDER | No                  | Si          | NTCGP 1000:2009, ISO 9001:2008 – NTC-ISO 9001:2008. | 15/06/2011.                                 | NA           | NA  |  |
| 18 | PUTUMAYO           | Si.                 | No          | NA  | NA  | Si           | Falencias en la planta de personal y Limitaciones presupuestales. Se encuentra implementado el SGC, pero no se han realizado los trámites de certificación. | Es una herramienta válida para que las Entidades públicas mejoren la gestión y se pueda prestar un mejor servicio en beneficio de toda la comunidad. |
| 19 | QUINDÍO            | No                  | si          | NTCGP 1000-2009                                     | 25/11/2010                                  | NA           | NA  |  |

| N° | CONTRALORIA            | RTA. No. 1.    | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                                 | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones | Opinión sobre el SGC   |
|----|------------------------|----------------|-------------|--|---------------------------|--------------|--------------|--|
| 20 | DEPARTAMENTO RISARALDA | No             | si          | ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009,             | 17/06/2010                | NA           | NA           | El SGC, ha sido muy beneficioso para la Entidad <sup>100</sup> |
| 21 | SAN ANDRÉS             | Si, página Web | si          | ISO 9008-NTC-ISO 9001:2008, NTCGP 1000:2009. | 11/11/2011                | NA           | NA           |  |
| 22 | SANTANDER              | No             | No          | N.A  | NA                        | Si.          |              |  |
| 23 | SUCRE                  | Si             | No          | NA   | NA                        | Si           |              | Se considera una herramienta para mejorar la Entidad.          |
| 24 | TOLIMA                 | Si             | Si          | ISO 9001 y NTCGP 1000:2009.                  | 24/08/2009.               | NA           | NA           |  |

<sup>100</sup> Debido a que ha permitido el mejoramiento de su desempeño y su capacidad para proporcionar sus servicios al promover la adopción basado en la unificación de sus procesos, determinando la gestión de manera eficaz, relacionando todas las actividades entre si y proporcionando vínculos entre los procesos individuales, como resultado está el mejoramiento en la satisfacción de la comunidad y el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. los logros macro obtenidos fueron: - en la vigencia 2005, la Contraloría General de Risaralda fue galardonada por el Banco de Éxitos, premio Nacional de Alta Gerencia; - En la vigencia 2009, la AGR en la evaluación Nacional de Contralorías, nos calificó como la primera de las catorce (14) Contralorías Medianas del país y como la segunda de las 32 departamentales.

| N°                              | CONTRALORIA     | RTA. No. 1.               | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                                   | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones                | Opinión sobre el SGC              |
|---------------------------------|-----------------|---------------------------|-------------|--|---------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| 25                              | VALLE DEL CAUCA | No                        | Si          | NTCGP 1000:2009 y la NTC ISO 9001:2008         | 21/07/2009                | NA           | NA                          |                                   |
| 26                              | VAUPÉS          | No                        | No          | NA   | NA                        | Sí           | Limitaciones presupuestales | Se considera una Herramienta útil |
| 27                              | VICHADA         | No                        | No          | NA   | NA                        | No           |                             |                                   |
| <b>CONTRALORIAS DISTRITALES</b> |                 |                           |             |  |                           |              |                             |                                   |
| 28                              | SANTA MARTA     | Si, trabajos grupales.    | si          | ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009, por ICONTEC.  | 14/04/2011                | NA           | NA                          |                                   |
| 29                              | BARRANQUILLA    | si, página Web de la CGR. | SI          | NTCGP 1000:2009; ISO 9001:2008; NTC 1001:2009. | NR                        | NA           | NA                          |                                   |
| 30                              | CARTAGENA       | Si                        | Si          | NTC ISO 9001-2008 Y NTCGP 1000:2009,           | 15/04/2011                | N.A          | NA                          |                                   |
| <b>CONTRALORIAS MUNICIPALES</b> |                 |                           |             |  |                           |              |                             |                                   |
| 31                              | ARMENIA         | NR                        | Si          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2009 -           | 2009                      | NA           | NA                          | NR                                |

| N° | CONTRALORIA  | RTA. No. 1. | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                         | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones  | Opinión sobre el SGC   |
|----|--------------|-------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------|---|--|
| 32 | BELLO        | No conoce   | Si          | ISO 9001-2008, y en NTCGP 1000:2009  | 01/12/2005                | NA           | NA  |  |
| 33 | BUCARAMANGA  | Si          | Si          | NTC ISO 9001:2008, NTC GP1000:2009.  | 04-02-2011.               | NA           | NA  | A partir de la implementación se lograron variados beneficios <sup>101</sup> |
| 34 | CÚCUTA       | No          | Si          | NTCGP 1000:2009, NTCISO 9001:2008.   | 15/06/11                  | NA           | NA  | Certificada en los procesos misionales.                                      |
| 35 | DOSQUEBRADAS | Si          | No,         | NA                                   | NA                        | Si           | Falencias en la planta de personal y Limitaciones presupuestales. | Herramienta para mejorar todos los procesos.                                 |
| 36 | ENVIGADO     | NR          | Si          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2004 - | 2009                      | NA           | NA  | NR   |
| 37 | IBAGUE       | No          | Si          | NTC ISO9001:2008 Y NTCGP 1000:2009   | NR                        | N.A          | NA  |  |

<sup>101</sup> 1. se mejoró la comunicación con el cliente, gracias a los medios electrónicos implementados, los cuales han permitido entre otras cosas, hacer de conocimiento públicos los resultados del control fiscal. (Informes de auditoría); 2. se realiza la medición de la satisfacción del cliente de forma periódica, herramienta que ha permitido la implementación de acciones de mejora, que han generado gran dinamismo en la Entidad; 3. se implementó el observatorio de calidad el cual es un instrumento que permite monitorear la evolución del proceso auditor, procurando el mejoramiento continuo del ejercicio del control fiscal; se mejoró sustancialmente el acceso y la información suministrada por la página Web, facilitando y estimulando su uso.

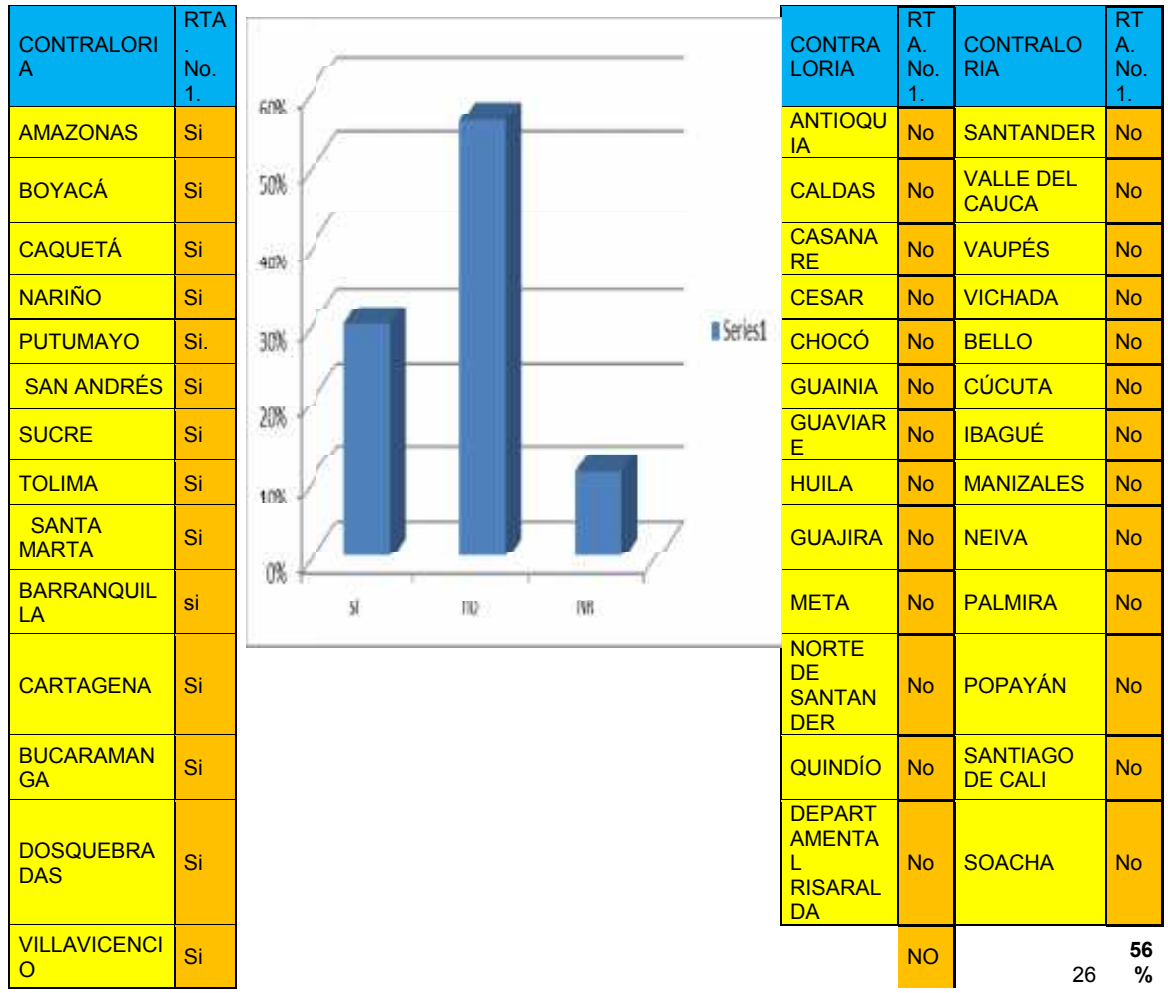
| N° | CONTRALORIA      | RTA. No. 1. | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                         | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones  | Opinión sobre el SGC  |
|----|------------------|-------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------|---|---|
| 38 | ITAGUI           | NR          | Si          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2009 - | 2009                      | NA           | NA  | NR  |
| 39 | MANIZALES        | No          | Si          | ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2000      | 01/12/2008                | N.A          | NA  | Implemento el SGC en todos los procesos de la Entidad.  |
| 40 | NEIVA            | No          | Si          | NTCGP 1000:2004 e ISO 9000:2008      | NR                        | N.A          | NA  |   |
| 41 | PALMIRA          | No          | Si          | ISO 9001-2000.                       | 23/12/2004                | NA           | NA  | El SGC constituye una herramienta para el mantenimiento de la mejora continua de la Entidad. Ha puesto en marcha de actividades enfocadas a la planeación y adecuación del proceso del SGC, bajo la norma NTCGP 1000. |
| 42 | POPAYÁN          | No          | No          | NA                                   | NA                        | Si           | Limitaciones presupuestales en 2009 y el 2010, y falta de personal tan solo nueve (9) personas. | Considera una herramienta fundamental para mejorar el desempeño. En el periodo (2009-2011) destino sus esfuerzos a la implementación del MECI,  |
| 43 | SANTIAGO DE CALI | No          | Si          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2009 - | 01/06/2008 y 01/07/2009   | NA           | NA  |   |
| 44 | SOACHA           | No          | No          | N.A                                  | NA                        | Si           |   |   |

| N° | CONTRALORIA   | RTA. No. 1. | RTA. No. 2. | RTA. P- No.3                         | Fecha de la certificación | RTA. P- No.4 | Limitaciones | Opinión sobre el SGC  |
|----|---------------|-------------|-------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------|--------------|---|
| 45 | VILLAVICENCIO | Si          | No          | NA                                   | NA                        | SI           |              | La CGR ha desarrollado con éxito la implementación del SGC en la CGR, en sus macroprocesos estratégicos: Direccionamiento estratégico, comunicación y divulgación, misionales y de apoyo, administración de procesos y procedimientos. Adoptó el MECI 1000:2005 herramienta complementaria del SGC, y se visiona la implementación del SGC. |
| 46 | YUMBO         | NR          | Si          | ISO9001:2008 - y NTCGP : 1000:2009 - | 2009                      | NA           | NA           | NR  |

Contralorías Territoriales que no dieron respuesta a la Encuesta:

| CONTRALORÍA      | CONTRALORÍA          | CONTRALORÍA   | CONTRALORÍA       |
|------------------|----------------------|---------------|-------------------|
| 47- ARAUCA       | 51- FLORIDABLANCA    | 55 - MONTERÍA | 59 - TUNJA        |
| 48- ATLÁNTICO    | 52 - MEDELLIN        | 56 - PASTO    | 60 - VALLEDUPAR   |
| 49- BOLÍVAR      | 53 - BOGOTÁ          | 57 - PEREIRA  | 61 - MAGDALENA    |
| 50- CUNDINAMARCA | 54 - BARRANCABERMEJA | 58 - SOLEDAD  | 62 - BUENAVENTURA |

Tabla 14- Porcentaje de respuesta a la pregunta ¿Conoce los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República con la implementación del SGC, en los procesos misionales?



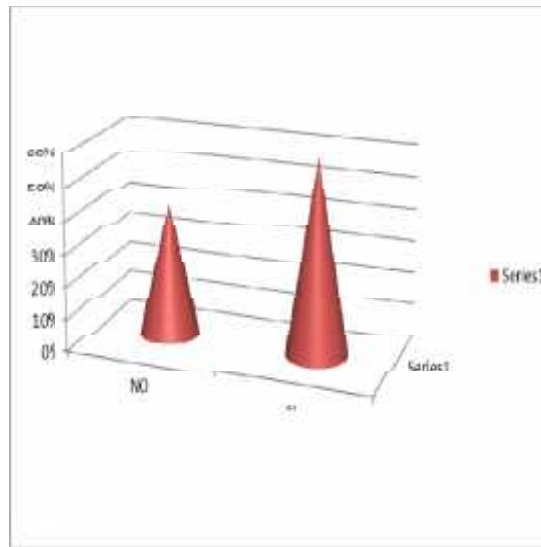
| CONTRALORIA   | RTA No. 1. |
|---------------|------------|
| AMAZONAS      | Si         |
| BOYACÁ        | Si         |
| CAQUETÁ       | Si         |
| NARIÑO        | Si         |
| PUTUMAYO      | Si         |
| SAN ANDRÉS    | Si         |
| SUCRE         | Si         |
| TOLIMA        | Si         |
| SANTA MARTA   | Si         |
| BARRANQUILLA  | si         |
| CARTAGENA     | Si         |
| BUCARAMANGA   | Si         |
| DOSQUEBRADAS  | Si         |
| VILLAVICENCIO | Si         |

| CONTRALORIA             | RTA No. 1. | CONTRALORIA      | RTA No. 1. |
|-------------------------|------------|------------------|------------|
| ANTIOQUIA               | No         | SANTANDER        | No         |
| CALDAS                  | No         | VALLE DEL CAUCA  | No         |
| CASANARE                | No         | VAUPÉS           | No         |
| CESAR                   | No         | VICHADA          | No         |
| CHOCÓ                   | No         | BELLO            | No         |
| GUAINIA                 | No         | CÚCUTA           | No         |
| GUAVIARE                | No         | IBAGUÉ           | No         |
| HUILA                   | No         | MANIZALES        | No         |
| GUAJIRA                 | No         | NEIVA            | No         |
| META                    | No         | PALMIRA          | No         |
| NORTE DE SANTANDER      | No         | POPAYÁN          | No         |
| QUINDÍO                 | No         | SANTIAGO DE CALI | No         |
| DEPARTAMENTAL RISARALDA | No         | SOACHA           | No         |
|                         | NO         |                  | 56 %       |

**Respuesta a la pregunta No. 1. ¿Conoce los resultados obtenidos por la Contraloría General de la República con la implementación del SGC, en los procesos misionales?**

Tabla 15- porcentaje de las respuestas No. 2. ¿La Contraloría que usted preside se encuentra certificada en el SGC?

| CONTRALORIA   | RTA. No. 2. | CONTRALORIA | RTA. No. 2. |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| VAUPÉS        | No          | AMAZONAS    | No          |
| VICHADA       | No          | BOYACÁ      | No          |
| DOSQUEBRADAS  | No          | CAQUETÁ     | No          |
| POPAYÁN       | No          | CASANARE    | No          |
| SOACHA        | No          | CESAR       | No          |
| VILLAVICENCIO | No          | CHOCÓ       | No          |
| 19            | 41%         | GUAINIA     | No          |
|               |             | GUAVIARE    | No          |
|               |             | GUAJIRA     | No          |
| NO            | 41%         | NARIÑO      | No          |
| SI            | 59%         | PUTUMAYO    | No          |
|               |             | SANTANDER   | No          |
|               |             | SUCRE       | No          |



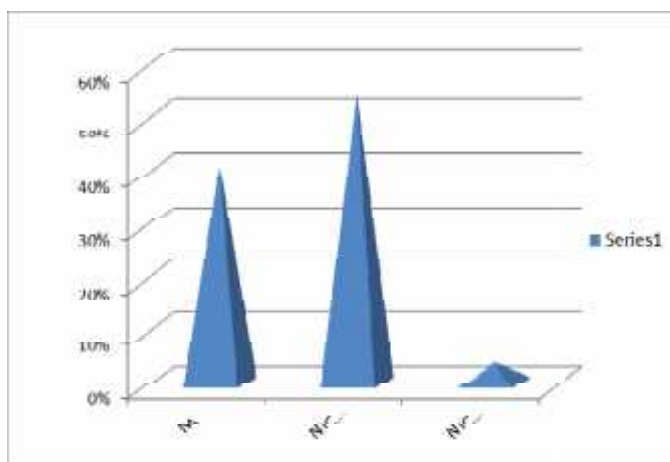
| CONTRALORIA             | RTA. No. 2. | CONTRALORIA      | RTA. No. 2. |
|-------------------------|-------------|------------------|-------------|
| ANTIOQUIA               | Si          | CARTAGENA        | Si          |
| CALDAS                  | Si          | BELLO            | si          |
| CAUCA                   | si          | BUCARAMANGA      | Si          |
| HUILA                   | si          | CÚCUTA           | Si          |
| META                    | si          | IBAGUÉ           | Si          |
| NORTE DE SANTANDER      | Si          | MANIZALES        | Si          |
| QUINDÍO                 | si          | NEIVA            | Si          |
| DEPARTAMENTAL RISARALDA | si          | PALMIRA          | Si          |
| SAN ANDRÉS              | si          | SANTIAGO DE CALI | Si          |
| TOLIMA                  | Si          | ITAGUI           | Si          |
| VALLE DEL CAUCA         | Si          | CÓRDOBA          | Si          |
| SANTA MARTA             | si          | ARMENIA          | Si          |
| BARRANQUILLA            | SI          | YUMBO ENVIGADO   | Si          |

Respuesta a la pregunta No. 2. ¿La Contraloría que usted preside se encuentra certificada en el SGC?



Tabla 16- Porcentaje de respuesta a la pregunta No. 3. Sobre la norma bajo la cual se certificaron las Contralorías.

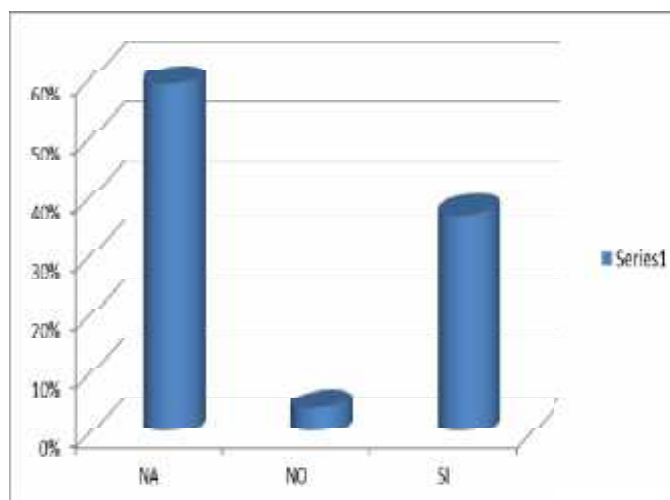
| RTA                               | PORCENTAJE |
|-----------------------------------|------------|
| NA                                | 41%        |
| NTC GP 1000: 2009, ISO 9001: 2008 | 54%        |
| NTC GP1000:2004                   | 4,00%      |



Respuesta a la pregunta No. 3. ¿En caso afirmativo bajo qué norma?

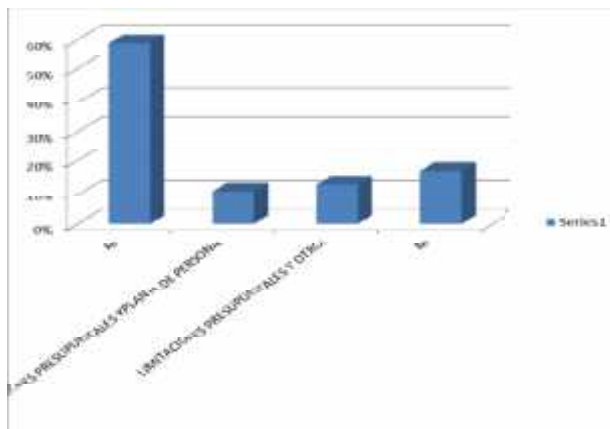
Tabla 17- Porcentaje de respuesta que demuestra la importancia para las Contralorías de la implementación del Sistema de Gestión de calidad.

| RESPUESTA | PORCENTAJE | No. |
|-----------|------------|-----|
| NA        | 59%        | 27  |
| NO        | 4%         | 2   |
| SI        | 37%        | 17  |



Respuesta a la pregunta No. 4 En caso negativo, ¿Ha considerado la implementación del SGC, como una herramienta para mejorar la gestión de su

| RESPUESTA   | No. | PORCENTAJE |
|---|-----|------------|
| NA  | 27  | 59%        |
| LIMITACIONES PRESUPUESTALES Y PLANTILLA DE PERSONAL | 5   | 11%        |
| LIMITACIONES PRESUPUESTALES Y OTROS                 | 6   | 13%        |
| NR  | 8   | 17%        |



**Respuesta a la pregunta 5: ¿Cuáles han sido las limitaciones para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad. ?**

En términos generales se puede evidenciar que la mayoría de las Contralorías territoriales han adoptado el Sistema de Gestión de calidad; las circunstancias para que las restantes Contralorías no lo hayan adoptado, han sido en su mayoría por limitaciones presupuestales, dado que lo consideran como una herramienta de gran importancia para el mejoramiento de la gestión.

#### 4.6. RESULTADOS

##### 4.6.1. EN EL ÁREA MISIONAL DE LA CGR, LUEGO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SGC.

En este acápite es preciso examinar, si los procesos macrofiscales de la Contraloría General de la República – Nivel Central, han presentado mejoramiento continuo a partir de la implementación del SGC, para resolver este interrogante se debe acudir a lo examinado en trabajo de campo por la Auditoría General de la República, órgano de control fiscal de segundo nivel encargado de coadyuvar al mejoramiento del servicio prestado por las Contralorías:

- **Control fiscal macro.2003-** La Contraloría presentó oportunamente al H. Congreso de la República el “Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente del año 2003.” dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 7° del artículo 268 de la C.P. Gracias a las recomendaciones de la AGR, la cobertura de los ejercicios de control practicados a las Corporaciones Autónomas regionales aumentó sustancialmente. Como resultado de los ejercicios

de auditoría la Contraloría Delegada del Medio Ambiente determinó 107 hallazgos fiscales por valor de \$8.602 millones.<sup>102</sup>

**2005-** El Art. 268 de la C.P., las Leyes 5ª/92, 42/93, Exigen la presentación de informes con destino al Congreso de la República, con mayor o menor alcance, hecho que imposibilita conocer el grado de cumplimiento de la CGR, en el contenido de los informes solicitados. El Art. 310 de la Ley 5ª/92 permite interpretar que se trata del sólo informe “Cuenta General del presupuesto y del Tesoro” cobijando los informes señalados en la Ley 42/93.

Además de lo anterior, la Ley 5ª de 1992 solicita información que no recoge la Ley 42 de 1993 tal y como resultados de la ejecución de la Ley de apropiaciones detallados por Ministerio y Departamentos Administrativos, a nivel de capítulos, programas, subprogramas, proyectos y artículos, presentando en forma corporativa la cantidad votada inicialmente, por el Congreso para cada apropiación, el monto de las adiciones, los contra créditos, el total de las apropiaciones, el monto de los gastos comprobados, analizados los informes en mención es de anotar que este detalle no se refleja en los presentados por la CGR al Congreso en la Vigencia 2005.

Lo anterior origina confusión y diversidad de interpretaciones, lo cual esta conminado en la Ley e impide estimar el plazo límite para su presentación y fenecimiento, así como el alcance de los informes.

Los informes referidos hacen parte de los procesos certificados con la norma ISO 9001:2000 y en su proceso de elaboración cumplen con los procedimientos de verificación y aprobación a través de las mesas de trabajo y comités técnicos establecidos.<sup>103</sup>

**2006-** Los informes fueron elaborados en su totalidad por funcionarios de planta de las Contralorías Delegadas de Economía y Finanzas Públicas y para el Medio Ambiente y la fueron remitidos oportunamente al Congreso de la República para lo atinente al ejercicio del control político de la Nación.

Dichos informes recogen de forma clara, técnica y precisa lo fijado en la normatividad correspondiente y además plantean advertencias y situaciones de vital importancia, dentro de los mismos saca conclusiones y hace recomendaciones con miras al crecimiento económico y a garantizar el

---

<sup>102</sup>Auditoría General de la República. Informe definitivo a la rendición de la cuenta de la Contraloría General de la Republica, vigencia de 2003. Bogotá D.C., septiembre de 2004.

<sup>103</sup>AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de auditoría integral a la gestión de la Contraloría General de la República. Bogotá D.C Vigencia 2005.

financiamiento público en el futuro a través de la búsqueda de fuentes internas de financiación.<sup>104</sup>

**2007-** La CGR, presentó los informes que le corresponden por Ley dentro del término, tales como la Auditoría al Balance General de la Nación, la situación de la deuda pública con sus respectivas observaciones, en el informe de la situación de las finanzas del Estado y la cuenta general del presupuesto y del Tesoro se destaca que examina el comportamiento de los ingresos de la vigencia y la ejecución del presupuesto de gastos. Adicionalmente evalúa la ejecución del Plan de Desarrollo vía Presupuesto General de La Nación; en el informe del estado de los recursos naturales y del medio ambiente hace un análisis de la política nacional ambiental y el gasto ambiental y la Certificación sobre incremento salarial de empleados públicos, fue presentada por el Contralor dentro del término legal.<sup>105</sup>

- **Control fiscal micro.**

Tabla 18- Resultados de los Informes definitivos de auditorías practicadas al proceso de Control Fiscal Micro de la CGR, por parte de la AGR.

| SUJETOS DE CONTROL |   |      | CONTROL EXCEPCIONAL                     |      |                                |      |                                     |  |        |   |                   |                       | TRASLADO DE HALLAZGOS FISCALES |   |                           |                   |  |
|--------------------|---|------|---|------|--------------------------------|------|-------------------------------------|--|--------|---|-------------------|-----------------------|--------------------------------|---|---------------------------|-------------------|--|
| VIGENCIA           | SUJETOS VIGILADOS/SUJETOS DE VIGILANCIA | %    | RECURSOS SGP                            |      |                                |      | RECURSOS REGALÍAS                   |  |        |   | EJECUCIÓN DEL PGA |                       |                                |   | PROVENIENTE DE AUDITORÍAS |                   |  |
|                    |   |      | SUJETOS VIGILADOS/SUJETOS DE VIGILANCIA | %    | RECURSOS VIGILADOS EN BILLONES | %    | % DE CUMPLIMIENTO EJECUCIÓN DEL PGA | RECURSOS VIGILADOS/R GIRADOS EN BILLONES | %      | SUJETOS VIGILADOS/SUJETOS DE VIGILANCIA | %                 | PGA                   | plazo de desarrollo PGA        | Auditorías ejecutadas /Auditorías Programadas |                           | % DE CUMPLIMIENTO |  |
| 2002               | 446/520                                 | 80.6 |   |      |                                |      |                                     |  |        |   |                   |                       |                                |   |                           |                   |  |
| 2003               | 446/520                                 | 80.6 |   |      |                                |      |                                     |  |        |   |                   | 2002-2003             | 1/07/02 - 30/06/2004.          | 754/908                                       | 83                        | 841               |  |
| 2004               | 417/519                                 | 80.3 | 131/1101                                | 11.6 | 19.9 / 61.8                    | 32.7 | 2.25 / 6.97                         | 32.2                                     | 31/285 | 10.7                                    | 2004              | 1/08/2004- 31/12/2004 | 576/869                        | 66.2  | 487                       |                   |  |
| 2005               | 410/511                                 | 80.2 | 131/1101                                | 11.6 | 19.9 / 61.8                    | 32.7 | 2.25 / 6.97                         | 32.2                                     | 31/285 | 10.7                                    | 2005-2006         | 1/01/2005- 30/07/2006 | 936/970                        | 96.5  |                           |                   |  |

<sup>104</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. op cit. Vigencia 2006. Bogotá D.C., Diciembre 2007.

<sup>105</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opcit, vigencia 2007. Bogotá D.C., Noviembre 10 de 2008.

| SUJETOS DE CONTROL |         |       | CONTROL EXCEPCIONAL |      |                           |       |        |   |      |         |        |      |                   |                        |  |            |                                |      |     |  |
|--------------------|---------|-------|---------------------|------|---------------------------|-------|--------|---|------|---------|--------|------|-------------------|------------------------|--|------------|--------------------------------|------|-----|--|
|                    |         |       | RECURSOS SGP        |      |                           |       |        | RECURSOS REGALÍAS                         |      |         |        |      | EJECUCIÓN DEL PGA |                        |  |            | TRASLADO DE HALLAZGOS FISCALES |      |     |  |
| 2006               | 374/491 | 76.3  | 131/1101            | 11.6 | 19.9 / 61.8               | 32.7  |        | 2.043.342/2.833.760 M                     | 72.1 |         | 60/310 | 19.4 |                   |                        |  |            |                                |      | 371 |  |
| 2007               | 407/574 | 76.3  | 138/1132            | 12.2 | 6.461.77 / 15.925.920 M   | 40.6  | 12.2   | 2.749.026/2.953.616 M                     | 93.1 |         | 99/310 | 31.9 | 2007-2008         |                        |  |            |                                |      | 519 |  |
| 2008               | 431/580 | 74.3  | 320/1133            | 28.3 | 6.97 / 33.08              | 21.0  | 16.78% | \$4.143.723/\$4.381.206 millones de pesos | 67.4 |         | 95/310 | 31.6 |                   | 16/09/2007-12/2008     |  | 1300/1190  | 109.2                          | 1016 |     |  |
| 2009               | 414/561 | 73.7% | 404/1133            | 35.7 | 19.189.082 / 19.189.082 M | 36.6% | 35.7%  | \$3.593.157/\$3.742.019 millones de pesos | 96.3 | 103/310 | 33.2   |      |                   |                        |  |            |                                |      |     |  |
| 2010               | 414/561 | 73.7% |                     |      |                           |       |        |   |      |         |        |      | 2009-2010         |                        |  |            |                                |      | 962 |  |
|                    |         |       |                     |      |                           |       |        |   |      |         |        |      |                   | 1/01/2009 - 31/12/2010 |  | 1291/ 1319 | 98                             |      |     |  |

Tabla elaborada a partir de los informes de Auditoría presentados por el Grupo Auditor de la Auditoría General de la República como resultado del trabajo de campo llevado a cabo durante las vigencias 2002 a 2010.

**Análisis.** Hoy en día, el conjunto de organismos que vigila la CGR, corresponde a un total de 514 sujetos, número que puede variar un poco cada año. Para atender su control, el legislador extraordinario en su decreto 267 de 2000, previó la existencia de siete Contralorías Delegadas, que a su vez están dispuestas por 2 Direcciones, una de las cuales se encarga de la vigilancia fiscal y la otra de los respectivos estudios sectoriales. La asignación específica de sujetos de control a cada delegada, está determinada en una Resolución Orgánica.<sup>106</sup>

Asimismo, debilidades de cobertura en la vigilancia de los recursos del Sistema General de Participaciones y regalías, lo cual se refleja en la carencia de planeación estratégica para ejercer la vigilancia de dichos recursos.

Durante los años 2002 y 2003 la CGR, no tenía establecida la competencia para vigilar los recursos del Sistema General de Participaciones ni del Sistema Nacional

<sup>106</sup> GÓMEZ LEE. Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Bogotá D.C. Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. 2006

de Regalías, lo que incremento a partir de 2004 el número de auditorías a ejecutar, teniendo en cuenta el control prevalente y concurrente sobre las transferencias de la Nación y de los sectores salud y educación y las solicitudes de control excepcional.

El porcentaje de auditorías ejecutadas sobre las programadas, estuvo por regla general en cumplimiento de un 90%, lo que permite determinar que en todos los periodos se gestión se dio cumplimiento al Plan General de Auditorías.

Siguiendo el texto de Dr. Ernesto Tuta “control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia.” Para el mejor empleo de los recursos disponibles la población objetivo de las contralorías, y por tanto sujeto de los planes anuales de auditoría, debe ser aquella constituida por las entidades públicas, sectores o asuntos más vulnerables a los manejos irregulares de los recursos públicos; las que recurrentemente son deficientes en la prestación de los servicios al ciudadano en términos de cantidad, calidad, oportunidad, pertinencia; las que no cumplen los planes y los proyectos; las que la ciudadanía descalifica y cuestiona por ineficientes; las que son objeto de recurrentes quejas, denuncias, reclamos por parte de sus usuarios; los particulares que cumplen funciones públicas y sus actuaciones son de alto impacto para la sociedad, como los servicios de salud, el manejo de normas urbanísticas, los servicios públicos, las explotaciones de concesiones; y, por supuesto, aquellas entidades más propensas a prácticas corruptas, según los análisis de riesgos.

- **Responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.**

- ✓ **Indagaciones preliminares.**

Tabla 19- Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Responsabilidad fiscal de la CGR, por parte de la AGR.

| VIGENCIA | MUESTRA | TÉRMINO DE DECISIÓN<br>(Art. 39 Ley 610/00) |         |   |                | DECISIÓN |                                   |      |                         |      |            |      |                       |      |
|----------|---------|---|---------|---|----------------|----------|-----------------------------------|------|-------------------------|------|------------|------|-----------------------|------|
|          |         | No. IP                                      | 6 meses | % | mas de 6 meses | %        | Proceso de responsabilidad fiscal | %    | Archivo o por no mérito | %    | En trámite | %    | archivo por caducidad | %    |
| 2003     | 515     | 47  | 9.1     |   | 89             | 17.3     | 67                                | 13   | 69                      | 13.4 | 350        | 67.9 | 46                    | 8.9  |
| 2004     | 609     | 66  | 10.8    |   | 301            | 49.4     | 125                               | 20   | 208                     | 34.1 | 12         | 1.9  | 12                    | 1.9  |
| 2006     | 45      | 12  | 26.6    |   | 21             | 46.6     | 9                                 | 20   | 20                      | 4.4  | 12         | 26.6 | 0                     | 0%   |
| 2009     | 220     | 102   | 46.3    |   | 16             | 7.2      | 26                                | 11.8 | 91                      | 41.3 | 86         | 39   | 1                     | 0.45 |

Tabla elaborada a partir de los informes de Auditoría presentados por el Grupo Auditor de la Auditoría General de la República como resultado del trabajo de campo llevado a cabo durante las vigencias 2002 a 2010.

El porcentaje de indagaciones preliminares tramitadas por fuera de término, por regla general fue superior a las tramitadas dentro del término, sin embargo se evidencia que el porcentaje de estas últimas ha ido disminuyendo mientras las IP tramitadas dentro del término legal han ido en aumento; así mismo el porcentaje de IP archivadas por caducidad ha ido proporcionalmente en disminución. En cuanto al porcentaje de IP que dan lugar a la apertura de Procesos de Responsabilidad Fiscal, oscila entre el 13 y el 20 por ciento, porcentaje menor en comparación con las indagaciones preliminares archivadas por no mérito. Por lo anterior, se observa que a pesar de que la gestión realizada en etapa previa al proceso de responsabilidad fiscal ha ido paulatinamente mejorando, la misma conlleva en muy pocos casos a la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal, considerado como la finalidad de este trámite pre- procesal.

✓ **Procesos de responsabilidad fiscal.**

Tabla 20- Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Responsabilidad fiscal de la CGR, por parte de la AGR.

| VIG EN CIA | MUESTR A | CUANTÍ A                | IN A CT IVI D A D | PROCE SOS EN TRÁMIT E |    | DECISIÓN DEFINITIVA |    |                  |   |         |   |                 |   |   |       | RECAUDO  |                     |                       |                     |       |
|------------|----------|-------------------------|-------------------|-----------------------|----|---------------------|----|------------------|---|---------|---|-----------------|---|---|-------|--|---------------------|-----------------------|---------------------|-------|
|            |          |                         |                   | #                     | %  | PRE SC RI PC IÓN    | %  | C AD U C I D A D | % | P A G O | % | N O M É R I T O | % | CO N RE SP ON SA BIL ID A D EC UT O R I A D O | %     | VALOR DE LOS FALLOS CON RESPON SABIL IDAD FISCAL | VALOR RECA UD A D O | %                     |                     |       |
| 2003       | 636      | \$ 1.031.791.950.540,00 | 45                | 0,07                  | 60 | 94.5                | 1  | 0.1              | 3 | 0.4     | 2 | 0.3             | 2 | 6   | 4     | 3  | 0.4                 | \$ 4.866.943.163      |                     |       |
| 2005       | 101      |                         | 94                | 0,93                  | 31 | 31                  | 52 | 51,4             |   |         | 2 | 1.9             | 1 | 2   | 11.8  | 6  | 5.9                 | \$ 25.139.299.257,00  | \$ 2.572.773.524,00 | 1.02% |
| 2006       | 85       |                         | 27                | 31.7                  |    |                     | 63 | 74.1             | 9 | 10.5    |   |                 | 1 | 1   | 13.00 |  |                     | \$ 292.198.657.864,00 | \$ 2.960.905.911,00 | 1.01% |
| 2007       | 126      | \$ 628.056'270.933      | 5                 | 3.9                   | 53 | 42,0                | 3  | 2.4              | 2 | 1.6     | 0 |                 | 3 | 6   | 28.57 |  |                     | \$ 290.624.000.000,00 | \$ 13.028.000,00    | 4.48% |
| 2008       | 128      | \$ 759.025'800.059      | 5                 | 3.9                   | 49 | 38.2                | 5  | 3.9              | 3 | 2.3     | 0 |                 | 4 | 1   | 32.00 | 0  |                     | \$ 0,00               | \$ 0,00             | 0,00% |
| 2009       | 488      | \$ 1.003.203.403.363,00 | 25                | 51.8                  | 19 | 40.1                | 38 | 51.8             | 1 | 2.4     | 1 | 2.4             | 1 | 2   | 26.8  | 2  | 10.2                | \$ 102.787.233.951    | \$ 1.322.681.944,00 | 3.28% |

Tabla elaborada a partir de los informes de Auditoría presentados por el Grupo Auditor de la Auditoría General de la República como resultado del trabajo de campo llevado a cabo durante las vigencias 2002 a 2010.



✓ Reportados en la cuenta.

| VIGENCIA | PROCRETADOS | VALOR                   | RIESGO DE PRESCRIPCIÓN | %    | VALOR                   | TRÁMITE | VALOR                   | IMPUTACIÓN | VALOR                 | ARCHIVADOS | VALOR                 |
|----------|-------------|-------------------------|------------------------|------|-------------------------|---------|-------------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
| 2003     | 636         | 1,031,791,950,540       | 45                     | 7    |                         | 601     |                         |            |                       | 32         | \$72,313,671,677      |
| 2006     | 949         | \$ 2.453.778.597.945,00 | 464                    | 48.8 | \$ 1.834.691.302.869,00 | 524     | \$ 1.597.524.136.199,00 | 145        | 395.607.14.527        | 270        | \$444.905.12.705      |
| 2007     | 885         | \$ 2.606.083.376.829,00 | 481                    | 54.3 | \$ 1.830.674.033.804,00 | 448     | \$ 755.201.503.837,00   | 129        | \$ 515.708.771.875,00 | 290        | \$1.330.892.05.913    |
| 2008     | 719         | \$ 1.452.813.227.771,00 | 411                    | 57   | \$ 704.012.487.122,00   | 226     | \$ 533.351.269.791,00   | 151        | \$ 240.177.941.389,00 | 322        | \$67.290.25.953       |
| 2009     | 488         | \$ 1.003.203.403.363,00 | 253                    | 52   | \$ 271.506.163.789,00   | 196     | \$ 431.713.968.740,00   | 120        | \$ 61.970.670.951,00  | 160        | \$ 507.068.698.103,00 |

Tabla elaborada por el Grupo auditor de la Auditoría General de la República, a partir de los datos obtenidos en la rendición de la cuenta a partir del Sistema SIREL.

La AGR, implementó a través de la Resolución 016 de 10 de noviembre de 2005, el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta SIREL, el cual tiene dentro de sus objetivos institucionales, el de utilizar los avances tecnológicos para agilizar la rendición de la cuenta y conformar una base de datos que permita oportunidad y eficiencia en la información rendida; con el fin de maximizar los recursos tanto de la AGR, como de las distintas Contralorías del país, propiciando la tecnificación de los Entes de control fiscal. En las anteriores rendiciones de la cuenta, la AGR, observó imprecisiones en la información reportada, ocasionando gran dificultad en el análisis por su falta de veracidad, e incoherencia, en esta vigencia se pretendió que con la implementación del SIREL, la información presentada no representase ninguna de las observaciones acostumbradas.<sup>107</sup>

**Vigencia 2003.** La Resolución Orgánica No 05305 de 31 de enero de 2002 expedida por la CGR,<sup>108</sup> señaló en su artículo 45 que las actuaciones procesales reguladas por la ley 42 de 1993, para su evacuación definitiva dispondrían de un término que se prorrogaría hasta el 31 de diciembre de 2002, meta institucional

<sup>107</sup> RODRÍGUEZ Guillermo Augusto. BOTERO MEJÍA Álvaro. Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios críticos. Bogotá D.C. Editorial Ibáñez. 2009.

<sup>108</sup> COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica No 05305 de 31 de enero de 2002. "Por la cual se establece la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones."

infructuosa, ya que en la vigencia 2003, en el reporte de cuenta aún se encuentran juicios fiscales en trámite.

**Vigencias 2004 – 2006.** La evaluación de la cuenta rendida arrojó un número importante de falencias de diversa implicación que se resumen así:

- Inconsistencias reiteradas en la rendición de la cuenta tanto de la información del nivel central como el desconcentrado.
- Procesos con inactividad procesal, con alto riesgo de prescripción y con archivo por no merito estando prescritos.
- Incumplimiento de la Ley 610 de 2000 aplicable al trámite procesal.

No se refleja la mejora administrativa en la gestión misional y constitucional que debe desarrollar la entidad, dado el volumen, impacto y reiteración de los presuntos hallazgos de carácter misional que se derivan del presente ejercicio auditor. Se observó con preocupación la falta de continuidad de los diferentes Comités de Seguimiento establecidos en la administración anterior lo cual viene causando traumatismos internos.

**Vigencia 2007.** Se observó muy baja gestión durante el año 2007, pese a la advertencia que hiciera la AGR, en la vigencia anterior.

**Vigencia 2008- 2010.** Se evidenció cómo la disminución del riesgo de la prescripción no fue significativa, y fue paralela a la disminución de los procesos tramitados anualmente, es decir, que mantuvo su proporcionalidad respecto del número total de procesos; en contravía del objetivo estratégico de “Optimizar los resultados de la Responsabilidad Fiscal”, toda vez que la reducción del riesgo de prescripción no fue efectiva.

La tendencia de los procesos de responsabilidad fiscal en el Nivel Central de la Contraloría General de la República, gestionados durante los últimos cuatro años (2006-2009) fue: por cada proceso que logra obtener auto de imputación se archivaron dos, ya sea por prescripción, por caducidad o porque no encontraron mérito para continuar con las investigaciones. Como consecuencia de esta situación, al cierre de la vigencia 2009, en términos de cuantía, por cada \$9 de posible detrimento patrimonial que investigó la CGR logró imputación de \$1 y archivó las investigaciones respecto de \$8.

El análisis efectuado por el Grupo auditor de la AGR, dio a conocer que en el trámite de los procesos de responsabilidad Fiscal, tramitados en el Nivel Central, se demostró la existencia de inconsistencias en rendición de cuenta, dilación e inactividad procesal, incumplimiento de los términos procesales (Ley 610/00, CCA, CPC), demora en la vinculación de los garantes (Art.44 Ley 610/00) y en el nombramiento de apoderados de oficio, no suscripción de autos de prórroga

probatoria (art 45 Ley 610/00), incumplimiento del término para resolver grado de consulta (Art. 18 Ley 610/00), demoras e inconsistencias de notificación en la segunda instancia, y suspensión indebida de términos procesales (art. 13 de la ley 610/00), aunado al hecho de que un abogado sustanciador, tenga a cargo en promedio 4,4 procesos de responsabilidad fiscal y en la Dirección de Juicios Fiscales el promedio sea de 2,4 procesos por funcionario.

Circunstancia que hace que la recuperación del detrimento patrimonial investigado sea mínima y se pueda estar vulnerando la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales, situación que la propia entidad puede remediar dentro del mismo trámite procesal. La AGR, recomendó fortalecer los puntos de control, a través del Sistema de Control Interno.<sup>109</sup>

#### ✓ **Jurisdicción coactiva.**

**2003** - La dilación procesal encuentra su mayor manifestación en el término de traslado del título ejecutivo ejecutoriado y la fecha en que se avoca conocimiento por parte de la jurisdicción coactiva<sup>110</sup>; y la notificación del mandamiento de pago, diligencia que se ha tornado altamente dificultosa debido a la imposibilidad de ubicar con prontitud a los responsables del pago, obstaculizando el cobro coactivo.

En los procesos de jurisdicción coactiva reportados por la CGR, tramitados por el Nivel Central, de conformidad con lo señalado por el grupo auditor de la Auditoría General de la República, se recaudan porcentajes que por regla general oscilan entre el 0,23% y el 2% del total de la cuantía de los procesos tramitados, situación que se viene presentando tal como lo ha señalado la Auditoría General desde vigencias anteriores; en el 2.001 el recaudo representó sólo el 1,66% del valor de los procesos tramitados durante esa vigencia; para la vigencia del 2.002 el recaudo representó solamente el 1,5% del total de los procesos tramitados. Sin embargo, el aumento en la proporción de los valores recaudados con respecto a la cuantía reportada parece tener su explicación en el hecho de haber aumentado los procesos reportados de un año a otro (1188 procesos en el 2002, 1.325 en el 2003) y al tener en cuenta que el total recaudado disminuyó con relación a la vigencia anterior.

En cuanto a los mecanismos de acuerdo de pago y pago voluntario, de los 22 acuerdos de pago realizados, durante la vigencia 2003, en el nivel central solo 5

---

<sup>109</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de la auditoría regular a la Contraloría General de la República vigencia 2009 Bogotá D.C., febrero de 2011.

<sup>110</sup> Confirmando de esta manera una situación que ya había sido detectada por la Auditoría General con ocasión de la revisión de la cuenta, vigencia 2.002

de ellos lograron cumplir con la finalidad es ponerle fin al proceso de manera anticipada.<sup>111</sup>

**2007.** A raíz de la expedición de la Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, el 17 de abril de 2007, la CGR expidió la Resolución N°5844 con la cual reglamentó el recaudo de cartera y a la fecha la entidad se encuentra realizando los estudios correspondientes para la adecuación a la norma de los procesos en curso.

El análisis a la rendición de la cuenta de la vigencia 2007 comprobó un bajo recaudo del 4.48%<sup>112</sup>. Este valor comparativamente con la vigencia anterior registra un avance, no obstante el 40% del valor total a recaudar se encuentra concentrado en los procesos que llevan en trámite más de 5 años, lo que fuerza a concluir que se constituyen en dineros de difícil recaudo.

La suspensión de los procesos observados, obedeció a la existencia de acciones contenciosas administrativas, respecto de la práctica de medidas cautelares y embargos, aun cuando las mismas son decretadas y practicadas en forma oportuna, en la mayoría de los casos el valor de los bienes sobre los cuales recaen no son suficientes para cubrir el monto total del valor de los cobros coactivos. Analizada la información reportada y la recopilada en trabajo de campo, se concluye que la gestión desarrollada por la Dirección de Jurisdicción Coactiva ha mejorado.<sup>113</sup>

**2008- 2010.** Se observó gestión deficiente, ya que la recuperación de la cartera tan sólo alcanza el 1.04%. Adicionalmente se presentan serias deficiencias en el seguimiento de bienes de los deudores, el análisis de los títulos ejecutivos y la falta de gestión frente a los bienes embargados y secuestrados.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup>AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe Definitivo a la rendición de la cuenta de la Contraloría General de la Republica, vigencia de 2003. Bogotá D.C., septiembre de 2004. Verificación de la información reportada en el formulario F-21.

<sup>112</sup> Resultado de confrontar que de un total de 2.344 procesos de jurisdicción coactiva por valor de \$290.624 millones solo se recaudaron \$13.028 millones. El análisis a la gestión y resultados del cobro coactivo de la CGR en la vigencia 2007 correspondió a un total de 17 procesos tramitados por la Dirección de Jurisdicción Coactiva del nivel central procesos, teniendo como único criterio los de mayor cuantía, de un total de 264 reportados, lo cual constituye el 6.4% del total de procesos.

<sup>113</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe Definitivo de Auditoría Integral a la Gestión Fiscal de la Contraloría General de la República Vigencia 2007. Bogotá D.C., Noviembre 10 de 2008.

<sup>114</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de la auditoría regular a la Contraloría General de la Republica vigencia 2009 Bogotá D.C., febrero de 2011.

- **Participación ciudadana.**

Tabla 21. Resultados de los informes definitivos de auditoría practicada al proceso de Participación Ciudadana de la CGR, por parte de la AGR.

| VIGENCIA | QUEJAS RECIBIDAS | MECANISMOS |         |            |       |         |                      |                    |                        |
|----------|------------------|------------|---------|------------|-------|---------|----------------------|--------------------|------------------------|
|          | CENTRAL          | CONVENIOS  | COMITÉS | AUDIENCIAS | FOROS | EVENTOS | PERSONAS CAPACITADAS | AGENDAS CIUDADANAS | AUDIENCIAS ARTICULADAS |
| 2002     | 2.283            | 103        | 119     | 80         | 849   | 849     | 25.489               | 0                  | 0                      |
| 2003     | 2.800            | 69         | 184     | 26         | 1.312 | 38.476  | 1313                 | 0                  | 0                      |
| 2006     | 1.042            | 96         | 176     | 28         | 113   | 1003    | 38.000               | 73                 | 142                    |
| 2007     | 85               | 20         | 165     | 43         | 59    |         | 1.615                | 72                 | 12                     |
| 2008     | 73               | 70         | 183     | 32         | 42    | 2432    | 2.191                | 35                 | 0                      |
| 2009     | 1.064            | 70         | 377     | 69         | 42    | 2432    | 814.953.640          | 35                 | 84                     |

Tabla elaborada a partir de los informes de Auditoría presentados por el Grupo Auditor de la Auditoría General de la República como resultado del trabajo de campo llevado a cabo durante las vigencias 2002 a 2010.

De la evaluación y seguimiento a la implementación de actividades de promoción, divulgación, sensibilización, plan de acción, de participación ciudadana se tienen las siguientes observaciones:

La CGR, programó su Plan de Acción para ejecutarse durante la vigencia 2008<sup>115</sup>, a cargo de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana quien se propuso la ejecución de 44 actividades, de las cuales siete (15.91%) no mostraron ningún grado de avance, es decir que el Plan de Acción de la vigencia 2008, presentó un cumplimiento de ejecución del 72.72%.

---

<sup>115</sup>La Contraloría General de la República dentro de las políticas definidas para la activación y divulgación de los mecanismos de participación ciudadana, en su estructura interna cuenta con la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. En el Plan Estratégico 2007-2010, Objetivo Corporativo cuatro (4) fijo como “eje fundamental para lograr este objetivo es la promoción y consolidación del sistema de control fiscal participativo, que busca la vinculación de los ciudadanos por medio de sus organizaciones o de manera individual, a las actividades de control y vigilancia de la gestión fiscal con el fin de construir moralidad pública”. Para el desarrollo, ejecución y cumplimiento de esto estableció cuatro (4) estrategias.

No hay un adecuado seguimiento a las quejas y denuncias radicadas en la CGR, competencia de la Delegada de Participación Ciudadana,<sup>116</sup> ni una adecuada gestión documental y de administración de la información, esas carencias impiden la trazabilidad y el efectivo control y seguimiento, evidenciada en el 62% de la muestra evaluada, a pesar de contar con el observatorio (Procedimiento), circunstancia que genera:

- ✓ No existe control sobre la información a nivel nacional y por consiguiente, se dificulta el seguimiento y la toma de medidas oportunas y pertinentes.
- ✓ No se cuenta con mecanismos efectivos que garanticen el control de los trámites, la información y el cumplimiento del procedimiento.
- ✓ No hay certeza sobre las respuestas de fondo emitidas en varios casos y la información de las denuncias de vigencias anteriores al no haber sido depurada, pese a tener un plan de contingencia, continúan apareciendo como activas.

En cuanto a las actividades de promoción de la participación ciudadana, se evidencia una buena gestión y la realización de bastantes eventos y acciones, con un número elevado de beneficiarios o participantes pero, no se evidencia la evaluación del impacto de las actividades más allá de las encuestas de satisfacción, con el fin de tener información que permita retroalimentar adecuadamente las futuras acciones y políticas de promoción de la participación ciudadana en el control fiscal y el impacto señalado.<sup>117</sup>

Con el fin de establecer si existe coincidencia entre las observaciones del grupo auditor de la CGR y la firma certificadora de Gestión de calidad; veamos el informe final del grupo Certificador Bureau Veritas, respecto a la auditoria de certificación ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009 practicado a la Contraloría General de la República durante la vigencia 2010.

- **Auditoria de Certificación.** La auditoría se practicó con fundamento en los procesos, riesgos y objetivos y su método incluyó entrevistas, observación de las actividades y revisión de documentos y registros.

Los auditores concluyeron que la CGR demostró conformidad con los requisitos de la norma auditada en la documentación del sistema y que proporciona estructura suficiente para apoyar la implantación y mantenimiento de dicho sistema. Verificaron la efectiva implantación, mantenimiento y seguimiento de mejora del sistema y de objetivos adecuados y metas de desempeño. Además encontraron

---

<sup>116</sup>Evidencia incumplimiento al procedimiento de orientación, recepción, evaluación traslado, seguimiento, actualización, respuesta y archivo de las denuncias y quejas, versión 1.1, establecidos por la Contraloría, en atención a que no proporciona respuestas de manera ágil, sencilla y oportuna.

<sup>117</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de la auditoría regular a la Contraloría General de la Republica vigencia 2009 Bogotá D.C., febrero de 2011.

que el programa de auditoría interna fue implementado en su totalidad y que es una herramienta útil para mantener y mejorar el sistema de gestión.

Por estas indicaciones el informe asevera que “A través del proceso de auditoría, se ha demostrado la total conformidad del sistema de gestión con los requisitos de la norma auditada”<sup>118</sup> No obstante, el equipo auditor precisa las fortalezas, observaciones y oportunidades de mejora detectadas, así:

Tabla 22- Fortalezas observaciones y oportunidades de mejora detectadas por el grupo Certificador del SGC.

| FORTALEZAS EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.   | OBSERVACIONES EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.   | ACCIONES CORRECTIVAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010. |
|--|---|---|
| Aplicación de las metodologías contenidas en la Guía Audite 4.0 para la planificación, ejecución y control de las Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral. |   |   |
| Enfoque hacia el cumplimiento de los requisitos reglamentarios.  | Se tiene un procedimiento para promoción y Desarrollo, V2. Se definen las etapas del diseño, sin embargo, es necesario determinar qué es la revisión, verificación, validación y control de cambios, en concordancia con lo requerido en las normas ISO 9001.2008 y la NTC GP 1000:2009”. |   |
| Planificación de la ejecución de los procesos misionales a través del Plan de Calidad.   |   |   |

<sup>118</sup> BUREAU VERITAS. Informe final de la auditoria de certificación ISO9001:2008 y NTCGP1000:2009 a la Contraloría General de la República – Colombia.

| <b>FORTALEZAS EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.</b>   | <b>OBSERVACIONES EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.</b>  | <b>ACCIONES CORRECTIVAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.</b>   |
|---|---|--|
| <p>Trazabilidad en la información en todos los procesos.<br/>Seguimiento de los procesos que se encuentran en etapa pre procesal y procesal.</p>    | <p>En algunos de los procesos, no se evidencia total conocimiento del manejo y registro del producto no conforme, para el macroproceso de responsabilidad fiscal y participación ciudadana.<br/>Asegurar total cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley General de Archivo.<br/>Asegurar que los registros magnéticos (generados por las diferentes herramientas informáticas) y físicos se encuentren controlados dentro del Sistema de Gestión de Calidad.</p> | <p>Dentro del plan estratégico para 2010-2014 se encuentra el objetivo de verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, a través de un sistema de indicadores, SIGA y en el quinto objetivo DE FORTALECER EL TALENTO HUMANO Y EL ESQUEMA INSTITUCIONAL se encuentra la de Optimizar el Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC), a través de actividades de seguimiento y evaluación, por parte de las Oficinas de Planeación y Control Interno.</p> |
| <p>Disposición de todo el personal para atender la auditoría y la apertura a la aceptación de las oportunidades de mejora.</p>                      |   |  |
| <p>La experiencia de los funcionarios y la estabilidad de los mismos al frente de los procesos.</p>   | <p>Reforzar la capacitación en los temas transversales del Sistema de Gestión de Calidad en las Gerencias Departamentales.</p>  | <p>La Oficina de Planeación, en coordinación con la Oficina de Capacitación socializará a toda la entidad el nuevo procedimiento así como las metodologías implementadas.</p>  |
| <p>Se observa alto compromiso y mejora en el Sistema de Gestión de calidad de la Contraloría General de la República, por el resultado generado</p> |   | <p>El seguimiento al SIGCC se realizará a través de visitas no anunciadas a las distintas dependencias, incluidas las Gerencias</p>  |



| FORTALEZAS EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.  | OBSERVACIONES EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.   | ACCIONES CORRECTIVAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.  |
|---|---|--|
| en la auditoria de certificación, frente a la pre-auditoria ejecutada y su proceso de maduración en el último periodo.  |   | Departamentales, para establecer si en ellas se ha implantado la mejora de los procesos acorde con las necesidades (plan estratégico para 2010-2014)   |
| Se evidencia desarrollo organizacional enfocado al ciclo de mejora continua, iniciando por las actividades de planeación, desarrollando la ejecución de los procesos y finalizando con un adecuado proceso de verificación y mejora   | Asegurar que el análisis de causas sea registrado en el aplicativo de Plan de Mejoramiento y en la herramienta definida para el manejo de riesgos.  | La oficina de Planeación coordinará mesas de trabajo, para que, con la asesoría de Control Interno, se formule adecuadamente el Plan de Mejoramiento, incluidas las causas. Las dependencias verificarán la eficacia de las acciones y la OCI revisará su evidencia. |
| OPORTUNIDADES DE MEJORA EVIDENCIADAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.   | SUBSANACIÓN DE LA NO CONFORMIDAD  | ACCIONES CORRECTIVAS EN LA AUDITORIA DE CERTIFICACIÓN 2010.  |
| "En la revisión a los procesos de la entidad, se observa que en algunos casos el análisis de las causas de las acciones correctivas generadas, no aseguran que los hallazgos no se vuelvan a presentar, así mismo, no se cuenta con evidencia de la verificación de la eficacia de las acciones tomadas". | "En el procedimiento de Plan de Mejoramiento no se estableció una metodología para determinar las causas ni para verificar la eficacia de las acciones tomadas. Además, no se definió la etapa ni el responsable de la determinación de las causas ni de la verificación de la eficacia de las acciones". | Las oficinas de Planeación y Control Interno ajustarán el Procedimiento de Plan de Mejoramiento e incorporarán métodos específicos para determinar las causas y para verificar la eficacia de las acciones tomadas.  |

Información para la elaboración de la tabla tomada de BUREAU VERITAS. Informefinaldelaauditoriadecertificación ISO9001:2008 yNTCGP1000:2009 ala ContraloríaGeneralde la República–Colombia.

- **Prospectiva del SIGCC.** La Oficina de Planeación de la CGR, concluyó que “a pesar del esfuerzo por lograr cambios importantes en el sistema de gestión

de la entidad, éstos no parecen perceptibles”, e indicó las falencias subsistentes en la Entidad.

Tabla 23-Diagnóstico base para la formulación del Plan Estratégico para 2010-2014, de la CGR.

| OBSERVACIONES SOBRE PROBLEMAS SUBSISTENTES. El diagnóstico sobre el que se formuló el Plan Estratégico para 2010-2014 indica que aún debe trabajarse en los siguientes aspectos:                | PROPUESTAS DE SOLUCIÓN PLANTEADA EN EL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2010-2014 “POR UN CONTROL FISCAL OPORTUNO Y EFECTIVO” <sup>119</sup>  |
|---|--|
| Estructura de personal más plana, que facilite la gestión con un desempeño acorde con las funciones, perfiles y competencias.   |  |
| Articular los diferentes macroprocesos, así como el nivel central con el desconcentrado, y superar el rezago tecnológico.   |  |
| Mejorar la capacidad de respuesta a quejas, denuncias y peticiones  | <p>“FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTROL FISCAL Y FORTALECER EL APOYO TÉCNICO AL CONGRESO”. Por medio de 3 estrategias: 1. implementar un sistema integral de servicio al ciudadano y vincular efectivamente a la ciudadanía y a sus organizaciones al ejercicio del control fiscal. 2. Fortalecer el apoyo técnico al Congreso de la República para el ejercicio de su función legislativa y de control político, a través de un medio de comunicación expedito como el Boletín y de un replanteamiento del esquema organizacional de enlaces. 3. Comunicar, oportuna y efectivamente, los resultados de la gestión de la entidad.</p> <p>Resultados respondan a las expectativas de nuestros principales usuarios: el Congreso de la República y la ciudadanía.</p> |
| Crear metodologías para realizar auditorías por proyectos y evaluación de las políticas públicas, con el fin de optimizar los resultados frente a las restricciones de recursos. <sup>120</sup> |  |

<sup>119</sup> El Plan Estratégico formulado para el próximo cuatrienio (2010-2014), propone el logro de cinco objetivos corporativos, a través de dieciocho estrategias distribuidas en cada uno de ellos. En relación con el Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad, se ratificó la correspondencia entre los objetivos de calidad y los corporativos, así como la Política de Calidad. La voluntad administrativa y el apoyo de los funcionarios para poner en marcha las estrategias propuestas en el Plan Estratégico, constituirán la base fundamental para lograr cambios institucionales reales y visibles.

<sup>120</sup> RINCÓN ARDILA Zoraida. Directora oficina de Planeación. Informe Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad: SIGCC 2010. Bogotá. Editado por la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República. Febrero 18 de 2011.

Información para la elaboración de la tabla tomada de RINCÓN ARDILA.Zoraida. Directora oficina de Planeación. Informe Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad: SIGCC 2010.CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Febrero 18 de 2011.

Se evidencia que los objetivos de los planes estratégicos de cada periodo de gestión, a pesar de coincidir con los lineamientos normativos tanto de competencia como de calidad, no se ajustan a atacar la causa más probable de los problemas detectados en la vigencia anterior, dada la falta de continuidad y conexión entre los diferentes planes estratégicos; por lo que los proyectos iniciados en cada periodo, para atacar una problemática muy pocas veces culminan en su desarrollo satisfactorio.

Existe coincidencia respecto a algunas de las principales deficiencias subsistentes en las áreas misionales que impiden el desarrollo óptimo de la gestión de acuerdo a lo evidenciado en las auditorias de la firma bureau Veritas y la Auditoría General de la República, sin embargo al momento de programar las acciones correctivas<sup>121</sup> ya sea por medio de plan de mejoramiento o con la inclusión de nuevos objetivos dentro del Plan estratégico, no se atacan las causas eficientes de los problemas.

Pese a que la firma certificadora encuentra conformidad con los requisitos de la norma auditada en la documentación del sistema implementado en la CGR, se siguen presentando las mismas falencias en los productos finales, de un periodo a otro, un ejemplo claro es el relacionado con el macroproceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

En lo relacionado con el plan de calidad, seguimiento y medición del proceso de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, versión 2.0., describe cada etapa procesal, documentación, variables a controlar, especificación, responsable de ejercer el control, frecuencia y registro del mismo, acciones a tomar ante las inconsistencias, términos, control de tiempo de duración del proceso, también para el seguimiento poseen un formato de control, y de la misma manera se observa que contienen variables a controlar, en la que determinan tiempos legales y tiempos administrativos que permiten un seguimiento en tiempo real, circunstancia por la que se no entiende si las herramientas de seguimiento, verificación y control que contienen el sistema de Gestión de calidad de la CGR, están funcionando pues no se explica cómo se siguen presentando tantas violaciones a los términos legales de impulso procesal, pudiéndose implementar muchas de las acciones preventivas y correctivas que contempla el Sistema.

---

<sup>121</sup>Se toma para evitar que algo vuelva producirse. (Nota 2 No. 3.1 NTCGP 1000:2009)

#### 4.6.2. Resultados en las contralorías territoriales.

Ahora, veamos, la evaluación de la gestión de las Contralorías Territoriales realizada en el año 2009, por la Auditoría General de la República, denominada “Hacia la transformación del control fiscal 2009”, y cuál es la perspectiva en relación con la certificación en el Sistema de Gestión de calidad.

Tabla 24. Encuestas Contralorías Territoriales

| RANGO DE CALIFICACIÓN | UBI CACIÓN | CONTRALORÍA        | CATEG ORIZACIÓN | PROC ENTAJ E | PROMED IO DE CALIFIC ACIÓN | CERTIFIC ADAS EN SGC. | SIN CERTIFIC ACIÓN EN SGC | DESCON OCIDO |   |
|-----------------------|------------|--------------------|-----------------|--------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|---|
| SOBRESALIENTE         | 1          | ITAGUI             | P               | 14%          | 94%-86%                    | X                     |                           |              |   |
|                       | 2          | CÓRDOBA            | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 3          | TOLIMA             | G               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 4          | GUAJIRA            | M               |              |                            |                       | X                         |              |   |
|                       | 5          | CALI               | G               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 6          | CALDAS             | G               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 7          | NORTE DE SANTANDER | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 8          | PEREIRA            | M               |              |                            |                       |                           |              | X |
| SATISFACTORIA         | 9          | MANIZALEZ          | M               | 61%          | 85% - 76%                  | X                     |                           |              |   |
|                       | 10         | BUCARAMANGA        | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 11         | VALLE              | G               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 12         | CÚCUTA             | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 13         | SUCRE              | M               |              |                            |                       | X                         |              |   |
|                       | 14         | ENVIGADO           | P               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 15         | ARMENIA            | P               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 16         | AMAZONAS           | P               |              |                            |                       | X                         |              |   |
|                       | 17         | YUMBO              | P               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 18         | CASANARE           | M               |              |                            |                       | X                         |              |   |
|                       | 19         | VILLAVICENCIO      | M               |              |                            |                       | X                         |              |   |
|                       | 20         | VALLEDUPAR         | P               |              |                            |                       |                           |              | X |
|                       | 21         | PALMIRA            | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 22         | HUILA              | M               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 23         | BELLO              | P               |              |                            | X                     |                           |              |   |
|                       | 24         | ATLÁNTICO          | G               |              |                            |                       |                           |              | X |
|                       | 25         | SOACHA             | P               |              |                            |                       | X                         |              |   |
| 26                    | CAUCA      | M                  | X               |              |                            |                       |                           |              |   |
| 27                    | VAUPÉS     | P                  |                 | X            |                            |                       |                           |              |   |
| 28                    | TUNJA      | P                  |                 |              |                            | X                     |                           |              |   |
| 29                    | BOLIVAR    | M                  |                 |              |                            | X                     |                           |              |   |

| RANGO DE CALIFICACIÓN | UBI CACIÓN | CONTRALORÍA     | CATEGORIZACIÓN | PROCENTAJE                         | PROMEDIO DE CALIFICACIÓN | CERTIFICADAS EN SGC. | SIN CERTIFICACIÓN EN SGC | DESCONOCIDO |
|-----------------------|------------|-----------------|----------------|------------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|-------------|
|                       | 30         | ANTIOQUIA       | G              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 31         | RISARALDA       | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 32         | QUINDIO         | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 33         | GUAVIARE        | P              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 34         | IBAGUE          | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 35         | MEDELLÍN        | G              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 36         | META            | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 37         | ARAUCA          | M              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 38         | PASTO           | M              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 39         | CESAR           | M              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 40         | POPAYÁN         | P              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 41         | NEIVA           | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 42         | NARIÑO          | G              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 43         | SANTA MARTA     | P              |                                    |                          | X                    |                          |             |
| 44                    | SANTANDER  | G               |                | X                                  |                          |                      |                          |             |
| REGULAR               | 45         | FLORIDABLANCA   | P              | 10%                                | 75%-60%                  |                      |                          | X           |
|                       | 46         | DOS QUEBRADAS   | P              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 47         | CAQUETÁ         | M              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 48         | CARTAGENA       | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 49         | BOYACÁ          | G              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 50         | BUENAVENTURA    | P              |                                    |                          |                      |                          | X           |
| DEFICIENTE            | 51         | CHOCÓ           | P              | 15%                                |                          |                      | X                        |             |
|                       | 52         | PUTUMAYO        | M              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 53         | GUAINIA         | P              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 54         | VICHADA         | P              |                                    |                          |                      | X                        |             |
|                       | 55         | CUNDINAMARCA    | G              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 56         | MAGDALENA       | M              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 57         | BARRANQUILLA    | M              |                                    |                          | X                    |                          |             |
|                       | 58         | MONTERIA        | P              |                                    |                          |                      |                          | X           |
|                       | 59         | SOLEDAD         | P              |                                    |                          |                      | 57%-29%                  |             |
|                       | 60         | BARRANCABERMEJA | M              | Contralorías Excluidas del Ranking |                          |                      |                          |             |
|                       | 61         | SAN ANDRÉS      | P              |                                    |                          |                      |                          |             |
|                       | 62         | BOGOTÁ          | E              |                                    |                          |                      |                          |             |
| 63                    | CGR        | E               |                |                                    |                          |                      |                          |             |

**Nota.** El ranking relacionado surge de una evaluación realizada por la AGR en el 2009, sobre la gestión fiscal 2008 de 59 Contralorías excluyendo a

Barrancabermeja, San Andrés y Bogotá D.C. La metodología de evaluación combinó aspectos cuantitativos y cualitativos, (análisis integral) cuya fuente fue el proceso auditor y la rendición de la cuenta, información base para el diseño de indicadores<sup>122</sup> a los que se les asignó un porcentaje. **Categorías:** **E** (especial), **G** (grande), **M** (mediana), **P** (pequeña)<sup>123</sup>;

Del paralelo relacionado se observa que por regla general las Contralorías territoriales certificadas en Sistema de Gestión de Calidad ocupan el rango de calificación sobresaliente y satisfactoria en el ranking del consolidado nacional 2009.

De las ocho (8) contralorías ubicadas en el nivel sobresaliente, sólo una (1) no se encuentra certificada, y dentro del nivel “satisfactorio” se identifica que la mayoría de Contralorías cuentan con certificación en norma NTCGP: 1000:2009 e ISO 9001:2008; en una relación de 18 a 11, mientras que en los niveles regular y deficiente sólo una (1) por cada nivel se encuentra certificada, lo que permite deducir que herramientas gerenciales como el SGC o el MECI, pueden ayudar a alcanzar los objetivos de gestión a través del mejoramiento continuo que se logra a través de la evaluación, el control y la toma oportuna de acciones pertinentes. Sin embargo aún persisten las falencias relacionadas con la falta de técnica y experticia de los auditores, la ausencia de coordinación entre los entes de control, graves problemas de ineficacia, corrupción, bajos resultados en el resarcimiento del detrimento al patrimonio que generan falta de legitimidad frente a las expectativas de la sociedad.

#### **4.7. PROPUESTAS JURÍDICAS PROMOVIDAS**

##### **4.7.1. HACIA EL LOGRO DE UN CONTROL FISCAL EFICIENTE: REFORMA DEL SISTEMA BAJO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

Con la Constitución Política de 1991 el control fiscal aparece como una función constitucional especializada, en cabeza de un órgano superior, la Contraloría General de la República, al cual la carta le asigna el carácter autónomo e

---

<sup>122</sup>**Variables cuantitativas:** compromisos presupuestales /apropiación presupuestal definitiva; número de funcionarios asignados al área misional/ número funcionarios; número de informes de auditoría comunicados/número de auditorías programadas; número de quejas y denuncias tramitadas/ número de quejas y denuncias recibidas; número de procesos fallados con responsabilidad fiscal en primera instancia/número de procesos de responsabilidad fiscal en trámite; recaudo/monto del presunto detrimento patrimonial de los procesos de responsabilidad fiscal. **Variables cualitativas:** fenecimiento de la cuenta 60%, dictamen a los estados financieros 40%.

<sup>123</sup>**Las categorías se asignaron dependiendo de los siguientes aspectos:** presupuesto, número de funcionarios, número de Entidades Vigiladas, presupuesto de las Entidades Vigiladas, para su cálculo la AGR, tomo las variables reportadas en el módulo de Estadísticas, indicadores de gestión y tableros de Control (EIT), del Sistema Integrado de Auditoría (SIA).

independiente en sus artículos 113, 117, y 119. Adicionalmente lo edifica cuando le confiere un título exclusivo a los organismos de control en el título X capítulo primero, compuesto por ocho artículos, dedicado a la Contraloría General de la República en los artículos 267 al 274. Cabe anotar que en vigencia de la Constitución de 1886 el tratamiento que le daba la contraloría estaba referido en los artículos, 59 y 60. Respecto a las bases del nuevo control fiscal la Corte Constitucional ha manifestado que:

“Con la promulgación de la Carta política de 1991, la función Pública del control fiscal adquiere una nueva dimensión en la medida de que la actividad debe orientarse dentro de la filosofía del Nuevo Estado Social de Derecho en General, y especialmente dirigida a la aplicación de los principios de eficacia de económica, equidad y valoración de los costos ambientales.”<sup>124</sup>

La carta de 1991 se ocupó de instituir y articular una vigilancia fiscal posterior, prohibiéndose el nocivo escenario de la coadministración. En primer lugar, es preciso anotar que con la expedición de la nueva Carta Política, se buscó que la labor de la CGR, fuese eminentemente técnica. El constituyente quiso regular de manera sólida y consistente las funciones misionales de los contralores para que no tuvieran opción distinta a la tecnificación.

La constitución erige un control a la gestión de los recursos públicos fundado en disciplinas de auditoría, que superan el concepto tradicional de rendición de la cuenta, complementado con criterios de evaluación integral de la gestión y los resultados. También se preceptúa constitucionalmente que el principal parámetro de evaluación de un sujeto es la verificación del cumplimiento de los principios orientadores, eficiencia, eficacia y otros, lo que deja a un lado ese rígido control formalista de legalidad.

A pesar de que la asamblea constituyente otorgo gran relevancia al tema del control fiscal, teniendo en cuenta que el control que se ejercía era insuficiente para garantizar la adecuada protección de los recursos públicos, teniendo en cuenta que el control fiscal se realiza como un examen jurídico y contable de suma importancia, pero sin un análisis de la calidad del uso de los recursos públicos, y mucho menos sobre el impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad. Esta situación contribuía a perpetuar el error, según el cual, la eficiencia se media en relación con la mayor ejecución del gasto, traduciéndose en inercia ante el despilfarro y gasto sin proyección. Muchas de nuestras empresas llegaron a considerables niveles de endeudamiento e ineficacia cuyos costos les fueron

---

<sup>124</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 167 del 20 de abril de 1995. Exp. D- 754. M.P FABIO MORÓN DÍAZ.

trasladados a los ciudadanos, en incrementos de los impuestos, tasas y contribuciones.

Y al pasar del control previo numérico legal al control posterior selectivo y de gestión que permite evaluar la calidad con la que se hace uso de los recursos públicos, permitiendo que con esta nueva concepción del control fiscal, el examen contable y jurídico se vea enriquecido con la dimensión económica, que facilita analizar el impacto que las acciones de la administración pública tienen sobre el conjunto de la economía e identificar en su eficacia con relación a sus propósitos contemplados en la Constitución y en la Ley.

Dentro de los nuevos retos de las Contralorías se encuentra, entre otros, el informe de la gestión de resultados, el cual pretende establecer, en qué medida la administración y los particulares utilizan de manera eficiente, equitativa y económica los recursos públicos, así como la valoración de los costos ambientales. Del control posterior que ejercerán las Contralorías, cuyos sistemas, técnicas y procedimientos se basan en el examen posterior a la gestión estatal para establecer en esa instancia la responsabilidad fiscal, se podrán medir los resultados alcanzados por los sujetos de control fiscal, en la satisfacción de los objetivos propuestos en las políticas planes y programas trazados por las Entidades públicas dentro de los parámetros fijados por la ley y la Constitución. Es así como, en la vigilancia y evaluación de la gestión y resultado se pretende medir el rendimiento y la ejecución de los programas en comparación con lo planeado y esperado, los beneficios logrados y la consecución de las metas trazadas.

Teniendo en cuenta que el control fiscal valora que se cumplan los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales, este no sólo pretende evaluar la legalidad de las actuaciones administrativas sino que valora que las mismas se han realizado con observancia de los dichos principios. En cuanto a la valoración de los costos ambientales, siendo un aspecto nuevo del control fiscal, pretenden garantizar la protección de los derechos colectivos del medio ambiente, atendiendo su diversidad e integridad; por ello se pretende que la contralorías tengan un papel muy importante para garantizar el cumulo de derechos y medios de protección de la denominada “constitución ecológica”

Frente al control financiero entendido como el examen que se realiza, con base en las normas de auditoria de aceptación universal, pretende establecer si los estados financieros de un periodo determinado en una entidad, reflejan razonablemente la situación financiera, el resultado de sus operaciones y los momentos que los originaron, comprobando que en todas las instrucciones y transacciones se haya observado los principios de contabilidad prescritos por el Contador General.



Además, se introducen importantes reformas al proceso de responsabilidad fiscal, una vez ejecutoriado, el fallo prestará mérito ejecutivo contra el responsable y sus garantes. Se introduce la publicación del boletín de responsables fiscales, se hace extensivo el juicio de responsabilidad fiscal a los contratistas, se incluye una inhabilidad para trabajar o contratar con aquellos que han sido objeto de fallo con responsabilidad fiscal, se regula la facultad sancionatoria a las contralorías y se busca que sus investigaciones sirvan de plena prueba ante la justicia ordinaria.

Las contralorías podrán ejercer la jurisdicción coactiva para el control de sus obligaciones contenidas en los fallos debidamente ejecutoriados, los cuales, prestaran mérito ejecutivo, siempre y cuando establezcan obligaciones claras, expresas exigibles. El procedimiento para el cobro, términos, así como la facultad para adelantarlos se fija en la Ley. Por último, las Contralorías contarán con un mecanismo propio que les permita el cumplimiento de las providencias, buscando restablecer el daño causado al Estado, pudiendo pedir la suspensión de los funcionarios mientras culmina el proceso de investigación.

La Ley 610 de 2000<sup>125</sup>, establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías. Constituye un compendio sistemático y funcional que surge por la necesidad de regular, de manera integral, el régimen de responsabilidad fiscal, estableciendo en forma clara y precisa las reglas de procedimiento para su determinación. Más allá del propósito loable de suplir los vacíos y deficiencias de la regulación de la Ley 42 de 1993, para imprimirle identidad, certeza y contenido a las normas que regulan éste proceso.

Se buscó satisfacer la necesidad de establecer un procedimiento autónomo para determinar que la responsabilidad fiscal debe ser compatibilizada con la de garantizar plenamente el debido proceso, por cuanto la exigencia que reclaman las Contralorías de que el proceso de responsabilidad fiscal se constituya en un instrumento ágil, eficaz, certero en la lucha contra la corrupción, no puede satisfacerse a costa de los derechos y garantías de las personas investigadas.

Con la Ley 610 de 2000, se modificó la Estructura unitaria, ahora un solo funcionario adelanta toda la actuación en instancia, se modificó la obsoleta división de investigación y juicio fiscal, (Ley 42 de 1993), para construir la actuación única que evite dilaciones.

Igualmente, es rigurosa la Carta al señalar expresamente que cuando se manejan o administran recursos públicos, no importa la naturaleza del sujeto, administración pública o particular, deben ser vigilados con similar intensidad por las Contralorías. No creo la carta ninguna limitante a los particulares para que se

---

<sup>125</sup>Publicada el 18 de agosto de 2000.

involucren al ejercicio de la vigilancia de los recursos públicos, todo lo contrario la incentivó expresamente.<sup>126</sup>

### SOLUCIÓN PROPUESTA.

- **Elaboración de un compendio organizado de control fiscal.**

En 1994, Antonio Hernández Gamarra en su condición de Contralor General de la República, puso a consideración del Senado un proyecto de Ley que pretendía darle al país un verdadero estatuto único del control fiscal, a manera de un compendio organizado, coherente y sistemático de la materia. Dada la insatisfacción por varios asuntos hoy vigentes en materia de control fiscal, cinco fueron las motivaciones fundamentales que llevaron a la Contraloría General de la República a preparar el proyecto de ley que se radico en el Congreso de la República:

1. Necesidad de informar de manera más técnica al Congreso sobre la gestión macroeconómica.
2. Urgencia de contar con normas que simplifiquen y hagan más expedito el proceso de responsabilidad Fiscal.
3. Necesidad de tecnificar, profesionalizar y fortalecer el control fiscal que ejercerán las contralorías territoriales.
4. Importancia de precisar algunas normas que facultan a las Contralorías para ejercer la vigilancia de ciertas entidades que manejan recursos públicos.
5. Respuesta al fenómeno de la dispersión normativa y de criterios en la materia, dado que además de las dos leyes especiales que regulan el tema, más de 15 normas tratan el tema relacionado con el mismo. (recopilación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la materia)

### **Supresión de las contralorías territoriales y privatización.**

En la Ley 796 de enero 21 de 2003<sup>127</sup> “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional.”<sup>128</sup>, se

---

<sup>126</sup> GÓMEZ LEE. Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia. 2006.

<sup>127</sup> La pregunta 9 del Referendo propone eliminar las contralorías territoriales y que la Contraloría General de la República asuma las funciones de estas, si es necesario, subcontratando con universidades y fundaciones privadas el control fiscal.

<sup>128</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 272. quedará así: *Artículo 272. El control de la Gestión Fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.*

planteó la supresión de las Contralorías Territoriales, el traslado de sus competencias a la CGR. Y la posibilidad de contratar el control fiscal que ellas ejercen, con organizaciones privadas. Medida justificada por el Gobierno, como una respuesta a la ineficacia y politización de los órganos de control fiscal territorial.

Tabla 25. Supresión de las contralorías territoriales y privatización

| Argumentos a favor de la supresión  | Argumentos en contra de la supresión  |
|---|---|
| El control fiscal que ejercen éstas lo puede asumir la Contraloría General de la República sin costos globales adicionales, con el apoyo de universidades, fundaciones y otros entes de la sociedad, existirá ahorro de recursos, mayor productividad y un mejor control. | La Contraloría General de la República no está en condiciones de cumplir con la función de los entes que van a ser abolidos. El contralor General, Antonio Hernández Gamarra, admitió, en la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara, que la entidad a su cargo no tiene cómo asumir el costo del control fiscal en todo el territorio nacional. |
| Ahorrar costos e invertirlos en educación y saneamiento básico. De acuerdo con un informe del Ministerio de Hacienda, si los colombianos apoyan la eliminación de estos organismos, el país se ahorrará 174 mil millones de pesos en el 2004. <sup>129</sup>              | El costo promedio por hora-auditor en el sector privado es el doble y no existe certeza de cuánto será el ahorro si se suprimen las contralorías territoriales. <sup>130</sup><br>La indemnización de los funcionarios retirados de las Contralorías territoriales agotará el presupuesto destinado para éstos fines.                           |
| Las contralorías territoriales han sido objeto de repartición burocrática entre los directorios políticos regionales. <sup>131</sup>  | No hay garantía de que entregándoselas a unos entes privados se resuelva el problema de la corrupción fanatismo neoliberal. <sup>132</sup>  |

*Las Contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.*

<sup>129</sup>Sin embargo, el mismo Ministerio de Hacienda aclaró que en el primer año se genera un costo por la supresión de las mismas que se calcula en 128 mil millones, razón por la cual el ahorro neto para el 2004 se estima en 48 mil millones.

<sup>130</sup>Ovidio Claros, ex contralor de Bogotá, NULLVALUE. "Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales". En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

<sup>131</sup>El Ex presidente Álvaro Uribe dijo: "las contralorías departamentales están convertidas en fortines de los políticos y por eso es necesario eliminarlas. Las contralorías departamentales y municipales han sido unos focos de politiquería. Esas contralorías, salvo honrosas excepciones, no han controlado, simplemente han servido para declarar inocentes a los funcionarios amigos de quien ejerce el control o para declarar culpables a los funcionarios adversos a quienes ejercen el control" En. NULLVALUE. "Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales". En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

| Argumentos a favor de la supresión  | Argumentos en contra de la supresión   |
|---|--|
| <p>Entidades politizadas fortines de los politiqueros de oficio. Elegir a quienes el vulgo llama contralores de bolsillo.</p> <p>Durante el 2009, se presentaron situaciones graves de corrupción en flagrancia. Por hechos de concusión fueron capturados los contralores de San Andrés, Ramón Enrique Mosquera y el de Barrancabermeja.</p>   | <p>El remedio es eliminar la politización y el clientelismo, para lo cual tendrían que buscar mecanismos más idóneos para elegir a los contralores regionales. Cerrarle el paso a cualquier manejo clientelista de estas entidades, modificando, por ejemplo, el sistema de elección de los contralores territoriales.<sup>133</sup></p> <p>La llamada “politiquería” se resuelve con políticas públicas de tecnificación.</p> |
| <p>No existan entidades repetidas haciendo lo mismo.<sup>134</sup></p> <p>Actualmente la cobertura de auditoría de la Contraloría General de la República, es nacional, y adicionalmente existen 67 contralorías territoriales: 32 departamentales, 31 municipales y 4 distritales.</p>   | <p>Implica robustecer más el centralismo,<sup>135</sup> centralizan en Bogotá el control fiscal y dotan al Contralor General de un poder descomunal que no es democrático.</p>   |
| <p>Con la reforma se busca erradicar los vicios de algunas entidades del Estado, como son la corrupción, la ineficacia y la politiquería, nóminas paralelas y la falta de resultados en el control de los dineros públicos.</p> <p>Las contralorías regionales no dan ejemplo en materia de austeridad y de eficacia.<sup>136</sup></p> <p>Cifras en el 2009, prescripciones: 712 procesos por cuantía de 221 mil millones de</p> | <p>Es una medida radical que reduce y debilita el control fiscal</p>   |

<sup>132</sup>Ricardo Mosquera, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, y ex rector de ese centro educativo.

<sup>133</sup> Ibídem.

<sup>134</sup>La senadora Uribista Claudia Blum, afirma que 23 capitales de departamento tienen, cada una, tres entidades de control: La contraloría municipal, la departamental y la General, que trabajan cada una por su lado. Agrega que en todas las demás capitales hay dos contralorías: la departamental y la nacional.

<sup>135</sup>Representante liberal antioqueño Carlos Arturo Piedrahíta. En NULLVALUE. “Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales”. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

<sup>136</sup>“De dicha evaluación saltó de bulto una preocupante omisión, con algunas pocas excepciones, en cuanto a que las contralorías territoriales no planifican ni realizan con el debido rigor técnico el control fiscal macro al sujeto de control entidad territorial; ni a la formulación, presupuestación, ejecución y resultados de las políticas públicas, que involucran decisiones sobre grandes volúmenes de recursos. Tal actividad se limita a la preparación de los informes que la ley y las ordenanzas o acuerdos les exigen, sin realizar en ellos verdaderas evaluaciones de gestión y de resultados globales, análisis del entorno y tendencias de la gestión fiscal macro en la entidad territorial, entendida esta como el departamento, distrito o municipio. Tampoco se pronuncian sobre el grado de cumplimiento de los principios de la gestión fiscal.” Citado En. NULLVALUE. Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

| Argumentos a favor de la supresión  | Argumentos en contra de la supresión  |
|---|---|
| pesos. Durante los últimos 5 años es de 3 mil 732 por un valor de 3.9 billones de pesos. <sup>137</sup> |   |
| La posibilidad de contratar el control fiscal que ellas ejercen, con organizaciones privadas            | En cuanto al ejercicio del control fiscal por particulares, como las universidades públicas, es una iniciativa inconsistente, dado que pone en manos de sujetos vigilados por la Contraloría la vigilancia fiscal, es decir, el juez. Ello desconoce además una verdad que aceptan los académicos más neoliberales y es que existen ámbitos de la esfera pública donde no es posible predicar la privatización, en algunos sectores es inconveniente la operación de los asuntos estatales por particulares, tal es el caso del control fiscal, función que demanda ser de carácter público. <sup>138</sup> |

Información para la elaboración del cuadro tomada de ORIGINAL CARACOL “Contralorías territoriales en el ojo del huracán por problemas de politización y corrupción”. Caracol Agosto 19 de 2010; NULLVALUE. Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación. BAUTISTA RÍOS. Diego. La insuficiente supresión de las Contralorías territoriales. Octubre 18 de 2002. Disponible en [www.cecilialopezcree.com/\\_diego\\_bautista-rios.htm](http://www.cecilialopezcree.com/_diego_bautista-rios.htm).

#### 4.8. PROPUESTA JURÍDICA PLANTEADA

El control fiscal en Colombia requiere con apremio el diseño y adopción de decisiones de política pública que impliquen un replanteamiento a fondo de esa función pública, con soluciones que lo conduzcan a jugar su papel destacado en el sistema de contrapesos de nuestro Estado Social de Derecho, a retomar la gobernabilidad perdida, la autonomía e independencia para controlar, recuperar la confianza ciudadana y la legitimidad de sus actuaciones, bajo los criterios de integridad, transparencia, idoneidad y efectividad.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> NULLVALUE. Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

<sup>138</sup> OBREGÓN Clara López. Ex Auditora General. Auditoría General de la República en NULLVALUE. Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

<sup>139</sup> ARAÚJO OÑATE, Mercedes. TUTA ALARCON, Ernesto. RESTREPO MEDINA. Manuel Alberto. Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá. Primera Edición. Editorial Universidad del Rosario. Agosto de 2010.

En el texto Control Fiscal Territorial, el Dr. Tuta Alarcón,<sup>140</sup> con su grupo de investigadores, consulta diversas publicaciones entre ellas las de la Universidad del Rosario sobre control fiscal territorial y la propuesta de contraloría tipo, así como las recomendaciones de la Misión de expertos con el auspicio del Banco Mundial en 2010, de las cuales extrae su coincidencia en la necesidad de acciones en tres frentes, fundamentalmente: un bloque de reformas o medidas de contenido constitucional, otro legal y un tercero de contenido reglamentario por parte de las mismas autoridades de control fiscal del país, incluyendo los contralores territoriales.

#### **4.8.1. TRANSFORMACIÓN DEL CONTROL FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL NEOCONSTITUCIONALISMO A PARTIR DE LOS TRANSPLANTES JURÍDICOS.**

Podemos concebir el constitucionalismo como un sistema de vínculos sustanciales, o sea, de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales, y precisamente por los principios y los derechos fundamentales en ellas establecidos, a todos los poderes públicos, incluso al legislativo.

La garantía jurídica de efectividad de este sistema de vínculos reside en la rigidez de las constituciones, asegurada a su vez, en las cartas constitucionales de la segunda posguerra, por un lado por la previsión de procedimientos especiales para su reforma, y por otro por la creación del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes. Gracias a la rigidez de las constituciones la legalidad ha cambiado su naturaleza: no es más sólo condicionante y reguladora, sino que está ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos no solamente formales sino también sustanciales

Con la teoría de la supremacía constitucional, traída a Latinoamérica como “manual de uso para el trasplante de una nueva generación de constituciones propias de la segunda post- guerra”, se abrió paso a la hermenéutica judicial, como una fase novedosa respecto al estricto respeto a la Ley, a partir de la aparición de “conceptos jurídicos indeterminados” que más tarde pasaron a ser principios jurídicos.

El antiformalismo buscaba remedio contra el autoritarismo y militarismo políticos. La nueva hermenéutica coadyuvó en la recepción global de un nuevo constitucionalismo y una expansión de la cultura de los derechos constitucionales, ahora directamente justiciables como nunca antes se había visto. La sinergia entre la nueva teoría del derecho y la globalización del nuevo constitucionalismo en los

---

<sup>140</sup>Ibid.

últimos 15 años del siglo XX constituye un dato fundamental para explicar su éxito en la región.<sup>141</sup>

“Los conceptos jurídicos, a pesar de su indeterminación, dieron fuerza normativa directa a la teoría política moral, en el sentido de apuntar hacia la alineación de todo el derecho legal y codificado existente a principios jurídicos anhelados y a una interpretación finalista de la Ley de conformidad con tales principios.”<sup>142</sup>

En éste contexto la finalidad de las leyes no se halla en el espíritu del legislador<sup>143</sup>, sino en la realidad cambiante que se busca regular (prohibir, ordenar, permitir). Y para lograr la finalidad de la Ley se debe adecuar de forma crítica las instituciones importadas, para transformar las condiciones existentes en pro del beneficio social, dado que la Teoría general, o la esencia de las figuras, instituciones, conceptos, normas y demás componentes que estructuran los sistemas jurídicos no está ligada a contexto alguno<sup>144</sup>, y debe necesariamente adecuarse al nuevo contenido material e intelectual, esto es, a la sociedad receptora.

Se requiere el cambio cuando las instituciones sociales ya no cumplen el papel demandado por la sociedad (finalidad) y requieren un examen a su estructura como remedio para salvaguardar los intereses públicos, haciéndose necesaria la importación de figuras jurídicas adecuadas con efectos positivos, por medio de lo que el profesor Bonilla llama “teoría transnacional del derecho”, entendido como el campo intelectual de literatura, ideas y argumentos iusteoricos que cruzan las fronteras nacionales.<sup>145</sup>

El fenómeno transnacional, que ha ido adquiriendo en las últimas décadas el constitucionalismo. Hace posible hablar hoy no sólo de la tendencia «expansiva», fenómeno que resulta evidente, sino de un verdadero «constitucionalismo

---

<sup>141</sup> Bonilla Maldonado, Daniel - Editor Académico. Trasplantes del derecho y trasplantes jurídicos. Editorial Siglo del hombre. Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana- Pensar.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> Pero, sobre todo, ¿existe y existe siempre una y una sola intención (si fueran dos, el tablero caería)? Y si existiera, ¿cómo se podría reconstruir? ¿Las palabras que utilizamos, o que nuestros predecesores han utilizado, poseen un significado y solamente uno? La idea de ir hacia atrás en el tiempo para establecer significados ciertos, de los propósitos de los hombres o de sus palabras, no haría otra cosa más que llevar hacia atrás en el tiempo nuestras dudas y nuestros *actuales* contrastes, atribuyéndolos no a nosotros sino a nuestros predecesores. No favorecería de hecho la estabilidad y la certeza del derecho. En Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

<sup>144</sup> La Teoría General surge del estudio de propiedades analíticas o lógicas no ligadas a contexto alguno.

<sup>145</sup> Bonilla Maldonado, Daniel - Editor Académico. Trasplantes del derecho y trasplantes jurídicos. Editorial Siglo del hombre. Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana- Pensar.

transnacional». Circunstancia con la que se hace posible la implementación de figuras constitucionales importadas de otros países.

“La común aceptación de conceptos, la intercambiabilidad de argumentaciones jurídicas (válidas, de la misma manera, e incluso en unas y otras «jurisdicciones» nacionales), está, en el fondo, dotando de mayor universalidad al derecho público internacional que lo que hubiera pensado, a través de sus categorías puramente abstractas, el más entusiasmado positivista. No deja de ser una paradoja que haya sido el concepto material-democrático (y no sólo el formal) de Constitución el que haya conseguido esta expansión o intercomunicación del derecho público por encima de las fronteras de los Estados.”<sup>146</sup>

Si nos basáramos exclusivamente en el positivismo jurídico tendríamos que apegarnos a una teoría o una institución exactamente en la manera particular de su origen, sin tener la posibilidad de adaptarlo al cambio, y en consecuencia no produciría el efecto para el cual se concibió, ni sería eficaz para el logro del fin propuesto. En el caso puntual del control fiscal la sociedad demanda una figura jurídica que sea capaz de adaptarse a las nuevas formas de corrupción, respondiendo a la realidad social, cultural, política, tecnológica colombiana.

“Las ideas sufren cambios en el trasplante y estos cambios son fundamentalmente para explicar la diversidad en la fundamentación de las creencias y de las prácticas de los distintos actores... los efectos trasmutativos son más interesantes que el original.”<sup>147</sup>

Dada la capacidad de los textos constitucionales para adaptarse a circunstancias cambiantes, a través de los principios y de su interpretación, sin transformar la redacción originaria, (constitución “viviente”)<sup>148</sup> existe un amplio margen para la formación de instituciones que se acomoden a las necesidades de la sociedad en la que se aplica.

---

<sup>146</sup> Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

<sup>147</sup> López Diego. Teoría impura del derecho. EN Bonilla Maldonado, Daniel - Editor Académico. Trasplantes del derecho y trasplantes jurídicos. Editorial Siglo del hombre. Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana- Pensar.

<sup>148</sup> Ello ocurre, sobre todo, como señala Hesse, cuando la Constitución contiene «un mesurado equilibrio» entre la «precisión» (necesaria para la claridad de las reglas de juego y para la configuración material de su significado) y la «apertura» (el margen de indeterminación o flexibilidad que hace posible el pluralismo). EN Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.



Los principios son normas naturalmente abiertas a los desarrollos del futuro<sup>149</sup>. contienen «conceptos» como humanidad, dignidad, igualdad, libertad, que (según la distinción de R. Dworkin) viven a través de sus «concepciones», cambiantes en el tiempo.<sup>150</sup> Así los principios rectores de la vigilancia de la gestión fiscal, llevan inherentes el concepto de manejo adecuado del uso de los recursos y bienes del Estado, con el propósito que los fines sociales del Estado, se cumplan por medio de la acción de los gestores fiscales y para cumplir este fin fue necesario cambiar su concepción de mera confrontación de cifras a un sistema integrador que comporta un control financiero, de gestión y de resultados fundamentado necesariamente en estos principios, pero no basta con los cambios conceptuales sino que adicionalmente se requieren mecanismos coherentes que efectivamente garanticen una adecuada destinación de éstos recursos

“El Estado auténticamente constitucional, es el que se encuentra efectivamente limitado por el derecho,<sup>151</sup> mediante controles. Las constituciones precisan de garantías políticas, por supuesto, pero también, e inexorablemente, de garantías jurídicas, sólo posibles, es decir, efectivas, cuando están aseguradas por controles jurisdiccionales.”<sup>152</sup>

Considerando que el control jurisdiccional, constituye un instrumento idóneo para garantizar la aplicación de los preceptos constitucionales, necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y dado que la figura de control fiscal gubernamental es un instrumento cuyo deber ser es cooperar en garantizar la efectividad y moralidad en el manejo de lo público a través de la prevención y resarcimiento del detrimento causado al Estado, se considera conveniente la introducción de la institución de Corte de Cuentas dentro del ordenamiento jurídico colombiano como el medio indicado para que las decisiones siempre estén supeditadas a la búsqueda de los fines esenciales y a la satisfacción de las necesidades básicas.

---

<sup>149</sup>“*La propensión al futuro es la esencia de la constitución y la naturaleza particular de sus normas es el mejor testimonio...Una constitución que sobrevive con incesantes modificaciones se degrada al nivel de una ley ordinaria y la materia constitucional se confunde con la lucha política cotidiana*”. EN Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

<sup>150</sup> Gustavo Sagrebelsky, jueces constitucionales. EN teoría del Neoconstitucionalismo. Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

<sup>151</sup> Manuel Arangón Reyes, Constitución como paradigma, citada en la teoría del neoconstitucionalismo.

<sup>152</sup> Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Lo anterior teniendo en cuenta las facultades propias del poder jurisdiccional para hacer cumplir las normas, y tratándose de la vigilancia debida a la gestión fiscal, cuyos efectos sociales otorgarían legitimidad a este tipo de control, como resultado del resarcimiento del daño y la adecuada distribución de los recursos oficiales en el desarrollo efectivo de las políticas públicas y los planes de desarrollo. Inclusive “Kelsen era muy consciente de que una Constitución sin garantía judicial carecía de virtualidad normativa, hasta el punto de dar vida a un modelo de justicia constitucional que se conoce precisamente como concentrado o kelseniano; pero lo era también de que una Constitución plena de contenido material —si quería seguir siendo garantizada— implicaba una puerta abierta al decisionismo judicial intolerable para la democracia política.”<sup>153</sup>

Por último, se necesita que la supranacionalización de los aspectos mercantiles, monetarios y financieros se de en conjunto con la de las figuras para corregir las enormes desigualdades, teniendo en cuenta que la “mundialización de la lógica económica del beneficio privado no ha venido acompañada por la internacionalización de la lógica política de la satisfacción de necesidades básicas y la extensión de garantías de libertad e igualdad.”

“En dirección coincidente, mientras determinados aspectos —los mercantiles, monetarios y financieros— se supranacionalizan, los políticos y fiscales se mantienen en el estricto ámbito de los Estados nación, impotentes ya para limitar al poder económico y corregir los fallos y las enormes desigualdades que se generan en los mercados cuando se les abandona a su propia lógica.”<sup>154</sup>

- **Instauración de una corte de cuentas.** El proyecto de Acto Legislativo número 11 de 1988 presentado ante el senado cambió su orientación y formuló una propuesta para estructurar el control fiscal a partir de una corporación especializada dotada de cierta autonomía, con la facultad de fijarse su propia estructura, aunque sujeta al imperio legal en cuanto al número de empleos y remuneración se refiere. Ésta corporación Tribunal de cuentas, tendría que definir y determinar la responsabilidad fiscal, los sujetos sobre los cuales ésta recae, así como los procedimientos para hacerla efectiva; contándose entre ellos el ejercicio de la jurisdicción coactiva, que conducen a la recuperación de los valores previamente cuantificados, a través de los fallos definitivos no revisables judicialmente proferidos por dicho organismo.

Esta iniciativa contemplaba el ejercicio del control de gestión como función primordial, con el fin de establecer mediante evaluación, si el manejo de los fondos o bienes públicos se realizó de manera económica, eficiente y ajustándose a las normas legales vigentes. Este proyecto de reforma no concluyó su trámite

---

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> Gerardo Pizarelo. Globalización, constitucionalismo y derechos. Citado en teoría del Neoconstitucionalismo.

constitucional, algunos de los instrumentos propuestos por el mismo son recogidos en la mesas de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente y aprobados en la misma en 1991.<sup>155</sup>

En 1996 el senador Carlos Martínez Simahán propuso, mediante proyecto de acto legislativo No. 187, la instauración de una Corte de Cuentas, con el fin de tecnificar y hacer más riguroso el control fiscal como un mecanismo ineludible para hacer más eficiente la Administración Pública y la lucha contra la corrupción, ya que para la época, no obstante haberse dado grandes pasos como la eliminación del control previo, y la prohibición de que los auditores participaran en las Juntas Directivas, entre otras, se consideraba que no era suficiente y que el problema de falta de tecnificación de este tipo de Corporaciones seguía vigente.

Esta forma de control fiscal fue acogida por las directivas de los partidos liberal y conservador en el gran acuerdo nacional que precedió al proyecto de reforma constitucional de Gobierno de aquella época.

Y mediante la Ley 42 de 1993<sup>156</sup>, por medio de la cual se organiza el sistema de control financiero y los organismos que lo ejercen, se adoptan las reglas que regulan el nivel legislativo del control fiscal en Colombia, sin lograrse la instauración de la Corte de Cuentas.

Adicionalmente al establecimiento de la Corte de Cuentas y teniendo en cuenta que las normas de control fiscal permiten variadas interpretaciones debido a la amplitud de sus conceptos circunstancia que se ve reflejada en la falta de seguridad jurídica al momento de tomar decisiones dentro de los procesos de responsabilidad fiscal; el SGC puede utilizarse como una herramienta que garantice la igualdad en la toma de decisiones y la unificación de los criterios más convenientes a los intereses del Estado y por consiguiente de toda la sociedad.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Gómez Lee, Iván Darío. Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental. Universidad Externado de Colombia.

<sup>156</sup> Promulgada el 27 de enero de 1993.

<sup>157</sup> Por ejemplo. El artículo 3º de la ley 610 de 2000 se le puede criticar por su falta de técnica legislativa; termina siendo demasiado detallado. Es una norma abierta. Cuando se habla de una adecuada y correcta gestión pública se deben tener en cuenta modelos de gestión para poder definir el concepto: Que es lo que se espera del funcionario público en cada caso en concreto, dependiendo de la entidad y de su misión funcional.

Cuando la norma habla de los fines esenciales del Estado, quien ejerce control fiscal puede tomar dos posiciones: a) efectuar un análisis plano, en el que solo se verifica la pérdida de los recursos; b) cuando a pesar de existir una disminución en los recursos se determina que en el caso en concreto se cumplieron los fines esenciales del Estado. Este es un análisis de gestión y resultados, en el que se deben tener en cuenta indicadores, a fin de efectuar una medición seria y objetiva.

- **Aplicación de un nuevo marco normativo – Estatuto Anticorrupción. Ley 1474 de 2011.**

El Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control a la gestión pública”, plantea unas alternativas de solución a muchas de las falencias presentes en el actual proceso de Responsabilidad Fiscal regulado por la Ley 610 de 2000, así:

1. Introducción de procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, (Art. 97-105), el cual es mucho más ágil, aplicando el principio de economía procesal considerando los siguientes aspectos:

- En lugar de proferir por separado auto de apertura e imputación, cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal se expide conjuntamente auto de apertura e imputación (Art. 98)

- Dos (2) audiencias, denominadas: descargos y decisión, en la primera: el presunto responsable podrá ejercitar su derecho de defensa a través de los descargos a la imputación, la versión libre, recursos, pruebas, recusaciones, nulidades

- **Audiencia de descargos.** En esta diligencia el investigado podrá hacer uso de los siguientes derechos:

- ✓ Derecho de defensa, rendir versión libre, presentar descargos a la imputación, aceptar los cargos y proponer el resarcimiento del daño o la celebración de un acuerdo de pago, interponer recursos de reposición, aportar y solicitar pruebas, formular recusaciones, interponer nulidades, controvertir las pruebas incorporadas al proceso en el auto de apertura e imputación y las practicadas durante la audiencia.

- ✓ Actuaciones obligatorias del órgano de Control Fiscal:

- ✓ Notificar medidas cautelares

- ✓ Decidir la práctica de pruebas, impedimentos, recursos, acumulación de actuaciones, vincular nuevos presuntos responsables, citar o requerir a quienes hayan participado o hayan coincidido de los hechos objeto de investigación.

Aunque no se encuentra regulado en la Ley, se presume que la audiencia se terminará una vez se haya practicado la totalidad de las pruebas decretadas por el funcionario competente, procediendo a fijar fecha y hora para la audiencia de decisión.

- **Audiencia de decisión:** oportunidad para que los sujetos procesales expongan sus alegatos de conclusión, sobre los hechos que fueron objeto de imputación, y sobre las pruebas practicadas durante la audiencia de descargos. Concluidas las intervenciones el funcionario competente declara que el debate ha terminado y proferirá en la misma audiencia de manera motivada fallo con o sin responsabilidad fiscal., para lo cual se puede suspender la audiencia por un término de 20 días, al cabo de los cuales se reanudará y procederá a dictar el correspondiente fallo el cual deberá notificarse en estrados.

- **Utilización de medios virtuales.** En el desarrollo de las audiencias, las diligencias en general pueden llevarse a cabo en lugares distintos a la sede del funcionario competente para adelantar el proceso, a través de medios como la audiencia o comunicación virtual, siempre que otro servidor público controle materialmente su desarrollo en el lugar de la evacuación.

- **Notificaciones personales.** Únicamente de las siguientes providencias: el auto de apertura e imputación y la providencia que resuelva el recurso de reposición o apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal, en la forma prevista por los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011, y si ella no fuere posible se recurrirá la notificación por aviso establecido en el Art. 69 ibídem.

La notificación por conducta concluyente se da cuando no se hubiere realizado la notificación o esta fuera irregular, la exigencia legal se entiende cumplida, para todos los efectos, cuando el sujeto procesal dándose por suficientemente enterado, se manifiesta respecto de la decisión, o cuando él mismo utiliza en tiempo los recursos procedentes.

- **Principales modificaciones al proceso ordinario de responsabilidad fiscal en virtud del Estatuto Anticorrupción.**

La norma más importante a tener en cuenta y que hoy por hoy permanece vigente a pesar de su época de expedición es la relativa al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, en la cual se consagra y ordena, como regla general, la aplicación inmediata de las disposiciones de orden procesal y así ha sido señalado y ratificado por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa.

“Por manera que en esas materias, aun tratándose de procesos en curso, las actuaciones correspondientes deberán regirse por la Ley nueva, con excepción de dos (2) hipótesis fácticas diferentes entre sí, respecto de las cuales la misma Ley determina la aplicación de las normas anteriores esto es: i) los términos que ya hubieran empezado a correr y ii) las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas.”

- **Notificaciones:** De conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, exclusivamente dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal se notificarán personalmente el auto de apertura del proceso de Responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia. Para tal efecto se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso (Ley 1437/2011). Para el caso de los procesos verbales en los cuales se deba surtir la notificación personal tales como el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal y la providencia que resuelve los recursos de reposición apelación contra el fallo con responsabilidad Fiscal.

Para efectos de la notificación personal en ambos procedimientos se seguirá el ritual contenido en los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con lo señalado por el Art. 106 de la Ley 1474 de 2011.

- **Preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.** El art. 107 de la Ley 1474 de 2011, señala en nuestro criterio una nueva causal sancionatoria e inclusive disciplinaria para los funcionarios de las Contralorías que se encuentran adelantando los procesos de responsabilidad fiscal por la vía ordinaria, pues establece que los plazos previstos legalmente para la práctica de pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación de los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por tanto carecerán de valor las pruebas practicadas por fuera de dichos términos. De igual manera establece un término máximo de dos (2) años, para la práctica de pruebas, con el propósito de evitar la prescripción de los procesos de responsabilidad fiscal.

- **Perentoriedad para el decreto de pruebas en la etapa de descargos.** Se señala otra nueva causal sancionatoria aplicable por la AGR, para los funcionarios que vencido el término de la presentación de descargos después de la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal no decreten dentro del mes siguiente las pruebas solicitadas o a que haya lugar.

- **Oportunidad y requisitos de la solicitud de nulidad.** En vista de la exagerada dilación que se venía presentando en la decisión de las nulidades y ante la carencia de normatividad que la estableciera el legislador determinó que la solicitud de nulidad se resolviera dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su presentación.

La nulidad podrá formularse hasta antes de proferirse la decisión final.

Contra el auto que decida sobre la nulidad dentro del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal, procederá el recurso de apelación, que se surtirá ante el superior del funcionario que profirió la decisión.

Nuevo Rol del Auditor en los procesos verbales de responsabilidad fiscal. su trabajo va a ser determinante por las siguientes razones:

Hallazgos contundentes jurídica y probatoriamente, para obviar la etapa de indagación preliminar y deberán contener:

- Existencia del daño al patrimonio del Estado: cuantificación, determinación y verificación, la razón o concepto del mismo.
- Pruebas que comprometan la responsabilidad de los gestores fiscales.
- Existencia de garantes o póliza de seguros, que amparen la gestión del gestor fiscal.
- Normas presuntamente violadas por el gestor fiscal.
- la investigación preliminar de bienes del presunto responsable.

• **Aspectos importantes al interior de los Entes de control fiscal territorial:**

- Con el fin de fortalecer la contundencia de los hallazgos tiene que ver con la posibilidad de conformar un grupo especial que se encargue de estudiar en tiempo record los hallazgos previo a su traslado a las Direcciones de Responsabilidad Fiscal, ello con el propósito de guardar coherencia en temas de línea gruesa y con el fin que sean estos funcionarios los que sustenten y soporten jurídicamente los hallazgos en las audiencias que se desarrollarán dentro del proceso verbal en caso que sean requeridos por el funcionario competente o por los apoderados de las partes.

Capacitación del personal en tema de índole probatorio y la sustentación de dichos elementos en audiencia. (Legitimidad social)

Mayor tiempo a los auditores para que ejerzan su labor con mayor rigidez jurídica y probatoria y como elemento gerencial deberá privilegiarse la calidad sobre la cantidad, pues es entendible que en algunas contralorías no se cuente con los suficientes recursos humanos y económicos.

“lo ideal dentro del procesos verbal de responsabilidad fiscal sería que se deslinde la función de investigador y de juez y que el auditor se convierta en un verdadero fiscal que proteja los recursos del Estado acusando ante el funcionario de responsabilidad fiscal con pruebas contundentes y determinantes al gestor fiscal causante del daño al patrimonio del Estado..”<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> DIAZ BARRERA, Pablo César. AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Revista SINDÉRESIS No. 15. Guía del proceso verbal de Responsabilidad fiscal. Bogotá. Diciembre de 2011. Págs. 11 a 73.

- **Modificaciones estructurales- Contralorías Territoriales no supresión.**

La doctora Clara López Obregón. Ex Auditora General. Auditoría General de la República, propone la siguiente solución ecléctica a favor de la no supresión de las Contralorías Territoriales:

Separación —en instancias más naturales a la función— de las etapas i) auditoría y ii) proceso judicial de responsabilidad fiscal, causa estructural de las ineficiencias en cada etapa respectiva.

La modificación en la elección de los Contralores, el entendimiento del Control territorial en el marco de la descentralización y la racionalización de la burocracia que permiten las tecnologías contemporáneas, y ajuste de los procesos actuales y los tipos de control y auditoría para conseguir que en el modelo de control fiscal este en sintonía con el sistema de planificación que opera desde hace ocho años, se vigile el cumplimiento de los resultados de la gestión pública, que sigue siendo hoy una demanda insatisfecha para la ciudadanía.

Sistema diseñado con los dispositivos adecuados para su articulación con las instancias de control del ejecutivo —redefiniendo el rol de las oficinas de control interno—, del legislativo —ofreciendo insumos valiosos para el control político— y del judicial —minimizando las probabilidades de impunidad en los procesos—. No de otra forma la tarea del control fiscal y el papel de los órganos de control que la ejecutan irán ganado confianza y credibilidad y alcanzarán legitimidad.

“De manera pues que no es ni suprimiendo las partes como se arregla el todo, ni haciendo el cotidiano ‘cortar y pegar’ o “copy / paste” como se recompone el contenido; se trata, por el contrario, de ahondar en la revisión de los mandatos actuales y en la definición de los roles de las organizaciones de control vigentes; el ahorro público real, llegará por añadidura.”<sup>159</sup>

La comprobación de un elevado número de casos de corrupción, la presencia de indicadores sociales pobres y la percepción en la ciudadanía de la inoperancia de los organismos de control y de la impunidad de los actos corruptos, no han permitido cimentar la utilidad, credibilidad y confiabilidad necesarias para que el sistema de control fiscal alcance legitimidad. No extraña por tanto, que ante las propuestas cuya única justificación es el ahorro de suprimir ciertos alcances y reducir la capacidad del sistema de control, los argumentos hayan sido insuficientes en su defensa y tímidas las contrapropuestas para plantear nuevos escenarios.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup>BAUTISTA RÍOS. Diego. *La insuficiente supresión de las Contralorías territoriales*. Octubre 18 de 2002. Disponible en [www.cecilialopezcree.com/\\_diego\\_bautista-rios.htm](http://www.cecilialopezcree.com/_diego_bautista-rios.htm).

<sup>160</sup>Ibidem.



Tabla 26- Supresión de las Contralorías territoriales.

| ENTE DE CONTROL | PRESUPUESTO                | ENTIDADES VIGILADAS | RECURSOS VIGILADOS                 | FUNCIONARIOS | REESTRUCTURACIÓN  | RESULTADOS   |
|-----------------|----------------------------|---------------------|------------------------------------|--------------|---|--|
| territoriales   | 175 mil millones de pesos, | 10.255              | 35 billones de pesos               | 4.472.       | Ley 617 de 2000, las obligó a un ajuste fiscal recorte de presupuestos en 30,5 % y sus nóminas en un 44 %. <sup>161</sup> | El número de auditorías bajó de 12.113 en el 2000 a 4.102 en el 2002. Subió el número de detección de presuntos detrimentos: <b>2000</b> : 382 mil millones de pesos; en el 2002: 3,7 billones de pesos. |
| General         | 156 mil millones de pesos  | 506                 | 68,6 billones de pesos de recursos | 3.949        |   |  |

LÓPEZ OBREGÓN Clara. Auditora General. Auditoría General de la República. "Contralorías territoriales en el ojo del huracán por problemas de politización y corrupción"; (en línea) [www.caracol.com.co/](http://www.caracol.com.co/) Agosto 19 de 2010.

---

<sup>161</sup>OCHOA DÍAZ. Héctor, CHARRIS REBELLÓN Sandra, LÓPEZ OBREGÓN Clara. Auditora General. Auditoría General de la República, Propuesta de un modelo de control fiscal para el Estado Colombiano el sistema de Control Fiscal Nacional. Hacia un control fiscal orientado a resultados. "Mientras en el 2000 tenían un presupuesto de 252 mil millones de pesos y 7.947 funcionarios, en el 2002 su presupuesto bajó a 175 mil millones y redujeron el número de funcionarios a 4.471 (3.476 menos).simultáneamente al ajuste fiscal entró en vigencia un control estricto de estas entidades a través de la Auditoría General de la República, lo que significó, según, titular de ese despacho, un mejoramiento sustancial del proceso de auditorías...López explica que el resultado ha sido que con las reducciones de presupuesto y personal se bajó el número de las auditorías practicadas, pero las que se hicieron produjeron mejores resultados en términos de detección de presuntos detrimentos de patrimonio." Disponible en [www.scielo.org.co](http://www.scielo.org.co).

- **Implementación de herramientas de apoyo en las Contralorías Territoriales.**

- **Propuesta de reestructuración de las Contralorías territoriales.**<sup>162</sup>

Creación de un modelo de contraloría<sup>163</sup>. (Contraloría tipo), Fortalecimiento del control fiscal a través de la Aplicación y difusión de la unificación en la aplicación de herramientas de trabajo. Necesidad de un sistema unificado de control gubernamental.

✓ **Meta:** Nueva contraloría: integra, idónea, transparente, visible, oportuna, hacia el interés general, y efectiva. (Ejes articuladores)

✓ **Antecedentes:** Para el idear el esquema de la contraloría tipo, el grupo de investigación en derecho público de la universidad del Rosario, elaboró los siguientes documentos:

**1. Texto. Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma,** a través del cual se estudia la institucionalidad del control fiscal y las disfuncionalidades del orden legal y constitucional de las contralorías y se avanza en un diagnóstico de eficiencia y eficacia de las Entidades encargadas del ejercicio de la función fiscalizadora partiendo de las estadísticas de la Auditoría General de la República obtenidas desde el 2002. A través de éste se llega a la conclusión de la necesidad de realizar un trabajo de campo sobre la gestión desarrollada por las Contralorías.

**2. Texto. Control fiscal territorial aproximación a la gestión y resultados de las contralorías territoriales.** En cuyo contenido se describen los resultados del desempeño de las contralorías territoriales medidos a través de unos indicadores de gestión en áreas estratégicas tales como: grado de profesionalización énfasis misional.

Efectividad de la vigilancia, Calidad del control fiscal, Responsabilidad Fiscal y Participación ciudadana, mostrando el atraso en la plataforma organizacional.

---

<sup>162</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

<sup>163</sup>**CONTRALORÍA TIPO.** Es un modelo de contraloría que se enriquece a partir de la introducción del MECI y el SGCSP, el valor de la planeación estratégica en la orientación institucional, la articulación de los procesos de apoyo a los misionales, el establecimiento de procesos de evaluación, control y mejora, la consolidación administrativa para el mejoramiento continuo y la necesidad del levantar líneas base para la proyección del mejoramiento.

### **3. Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo.**

A través del cual se estructuró un modelo flexible de la función de optimización de la gestión organizacional de las contralorías, compatible con el MECI y SGC, a través de la descripción de los elementos mínimos del nivel organizacional con que debe contar una Contraloría Territorial, para ser exitosa misionalmente, así:

#### **Características.**

- ✓ Define al ciudadano como centro de la acción de la gestión pública y del control fiscal, (legitimación)
- ✓ Medición y divulgación resultados, beneficios e impactos
- ✓ Empleo del control fiscal posterior e inmediato (en tiempo real) y de la función de advertencia.
- ✓ La focalización del control macro en los planes de desarrollo y en las políticas públicas,
- ✓ El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), al servicio del control fiscal social, el desarrollo del audite territorial, y la promoción de la creación de un sistema unificado de control gubernamental.
- ✓ Recoge los postulados universalmente probados y aceptados del SGC y del MECI, y algunas líneas de acción probadas exitosamente, que resultan fundamentales en cada una de las etapas del ciclo PHVA, con su caracterización, soportes normativos, alcance, insumos, productos, responsables, proveedores, indicadores y demás elementos que los conforman.
- ✓ Los productos: contribuyen al control político, evaluación de las políticas, al debate público, a la toma de decisiones, a la adopción de acciones preventivas y correctivas.

#### **Estrategias:**

##### **1. Aplicación de nuevo marco normativo.**

Aplicación de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011,<sup>164</sup> Al texto normativo le fueron incorporados elementos ya probados con suficiente solidez argumentativa y práctica en Manizales. (Contraloría Piloto)<sup>165</sup>Las Premisas de la Contraloría tipo incorporadas en el artículo 129 de la ley 1474 de 2010 Estatuto Anticorrupción. Se

---

<sup>164</sup>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

<sup>165</sup> En dicha ley fueron incorporados varios aportes provenientes del modelo de control fiscal del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales como entidad piloto del proyecto de contraloría tipo adelantado por la Universidad del Rosario “(...) en desarrollo de un proyecto de cooperación técnica internacional financiado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, cuyos resultados conviene que el legislador aproveche en beneficio de una calificación del producto normativo”, como se reconoce en el Informe de Ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No 142 de 2010 Senado – 174 de 2010 Cámara.

buscó el énfasis en cuatro ejes temáticos: garantías de independencia, relaciones con el control político, diseño de la estructura de control fiscal, y efectividad de los mecanismos de control fiscal.

**2. Socialización de las herramientas:** La nueva contraloría aplica, comparte y socializa las experiencias exitosas, las metodologías más eficientes y las mejores prácticas organizacionales y operativas de otras instituciones, incluyendo las relativas al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la planeación estratégica orientada a la prevención, a la participación ciudadana efectiva, a los programas de auditoría de mayor impacto económico y social, a los sistemas de información y a la rendición y revisión de cuentas en tiempo real; a la evaluación macro de la entidad territorial, entre otras. Estimula la gestión del conocimiento como recurso público y lo socializa con sus pares, para elevar la calidad del control fiscal y el logro de los objetivos.

**3. El cambio de paradigmas.** Replantear y crear nuevos paradigmas relativos al control fiscal, acordes con las nuevas características.

**4. El Plan de acción anual.** La planeación estratégica, es parte fundamental de un sistema de control interno y garantiza la operación de la entidad en las distintas fases del ciclo: Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

Implementación del SGC y su armonización con el MECI, como requisito fundamental para poder abordar con éxito sus obligaciones hacia los vigilados.

**5. Construcción de líneas base, metas e indicadores para proyectar los mejoramientos.** Sobre la base del conocimiento de las problemáticas sociales, las relativas a la gestión fiscal y las que afectan al organismo de control fiscal, es que se construyen los objetivos, estrategias, proyectos y demás actividades del control fiscal. Líneas base<sup>166</sup>, que permitan precisar y construir unos indicadores de las realidades actuales de cada organismo vigilado y de la entidad territorial en su conjunto, relacionadas con el control fiscal interno y externo, sobre las cuales se van a construir las propuestas de mejoramiento. “Función de advertencia: gestión del riesgo, como insumo vital para la determinación de acciones preventivas en el manejo de lo público.”

**6. Énfasis del control interno.** La Contraloría General de la República reglamente los métodos y procedimientos para evaluar los sistemas de control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado en sus niveles nacional y

---

<sup>166</sup> La *línea de base* muestra el valor del (o los) indicador (es) del problema al momento del diagnóstico. En los proyectos sociales permite conocer la brecha entre la población objetivo y el resto de la población, así como su distancia con los estándares vigentes.

territorial y establezca normas de auditoría gubernamental con fines armonizadores y su aplicación por parte de las oficinas coordinadoras de control interno de las entidades y organismos del Estado

Los jefes de las oficinas coordinadoras de control interno, tengan dentro de sus atribuciones, la función de advertir a la Administración sobre hechos, procesos, procedimientos u operaciones que pongan en riesgo el patrimonio público, sin perjuicio de las acciones que le competen a la Contraloría correspondiente.

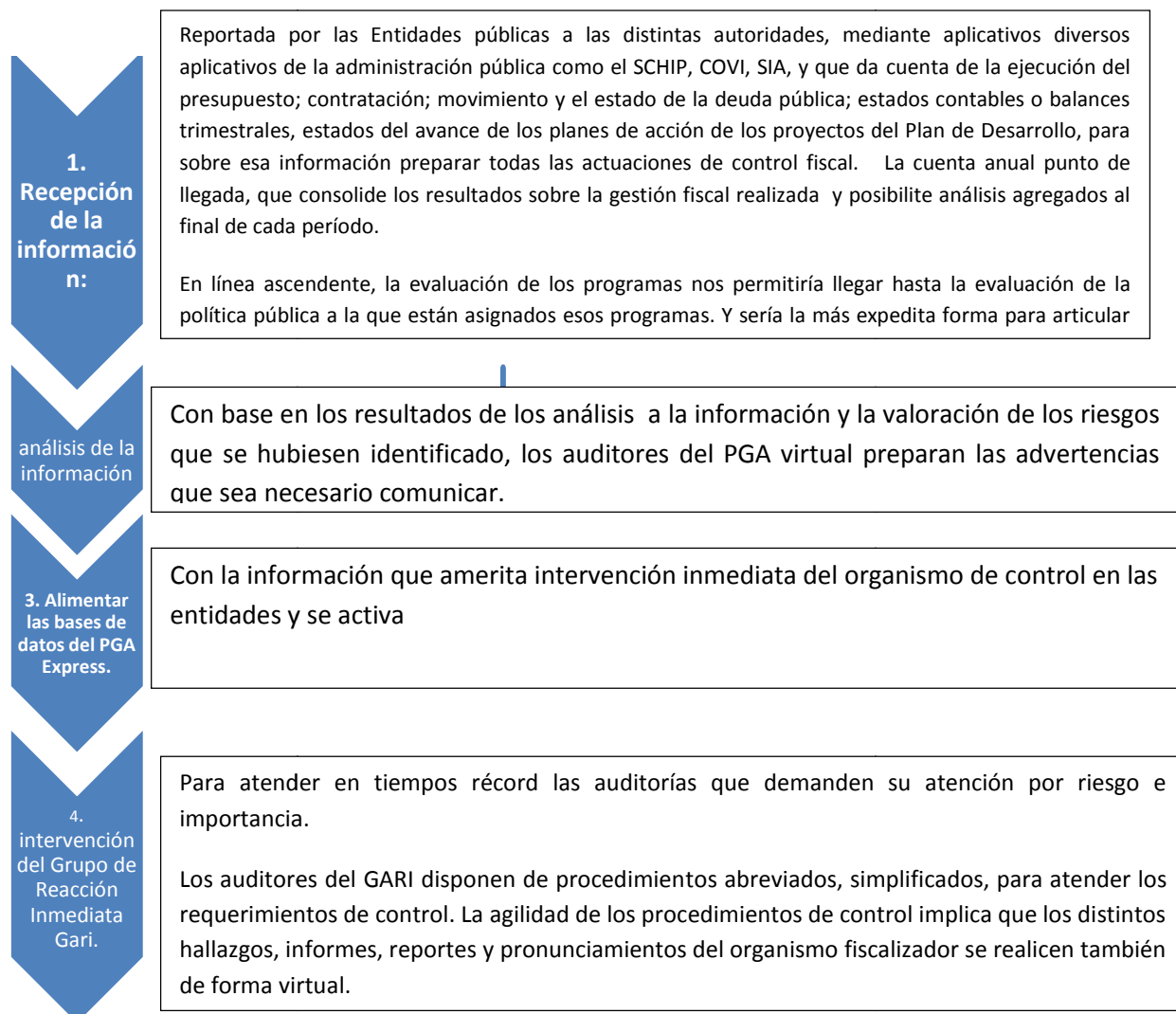
Los operadores de la evaluación del control fiscal interno dispongan de los instrumentos, capacitación, independencia y demás atributos que les garanticen idoneidad suficiente para el cumplimiento eficiente y efectivo de la función pública a su cargo.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup>CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

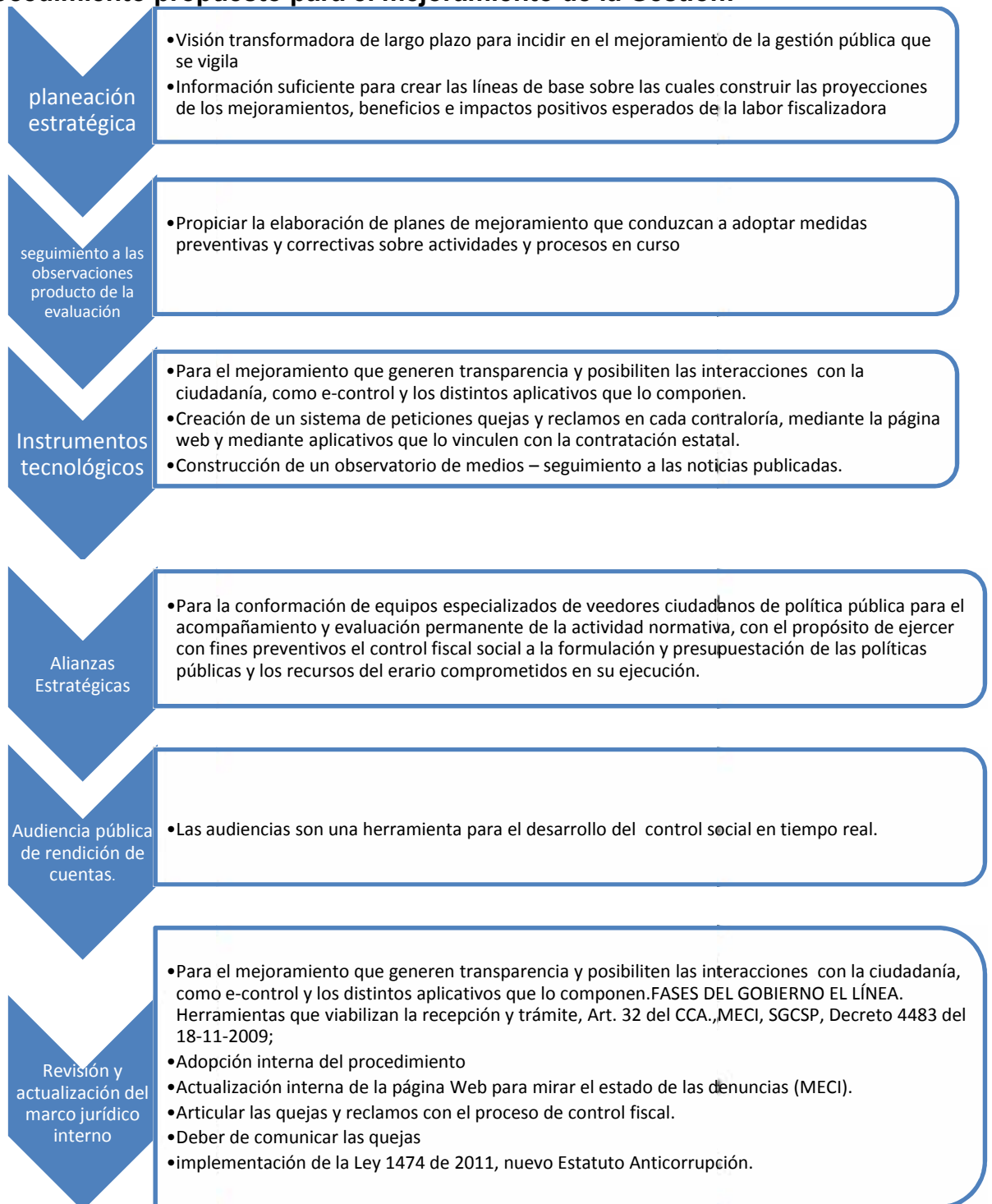
## 7. Modificaciones al proceso de control fiscal micro.

### Procedimiento propuesto:



- ✓ Reformulación del Sinacof y su articulación con un sistema nacional de control fiscal social.
- ✓ Apoyo al control fiscal.
- ✓ Fortalecimiento de las relaciones de la contraloría con las oficinas de control interno.
- ✓ Fomento de redes de ciudadanos.

## Procedimiento propuesto para el mejoramiento de la Gestión:



Información para la elaboración de la Gráfica No. Tomada del texto: Castañeda Meza Gustavo Adolfo. Tuta Alarcón Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización

de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Universidad del Rosario. Manizales, septiembre de 2011.

Tabla 27. Solución de las actuales deficiencias del control fiscal, a partir de la propuesta de contraloría tipo.

| DEFICIENCIA   | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|---|---|
| <p>Altos niveles de corrupción en el manejo de los recursos públicos, impunidad, precario resarcimiento, despilfarro o malversación de fondos y bienes públicos.</p>  | <p>Reforma normativa: La calificación del ejercicio de los titulares de la función fiscalizadora por carrera administrativa.</p>  |
| <p>Carencia de criterios para medir el impacto positivo o de desarrollo de la gestión realizada por las entidades del Estado, así como la razonabilidad en el manejo de los recursos.<br/>No se aplican en todo su rigor los sistemas de control fiscal de gestión y de resultados de que trata la ley.<br/>Las contralorías territoriales no planifican, ni realizan con el debido rigor técnico, el control fiscal macro; tal actividad se limita a la preparación de informes, sin realizar en ellos verdaderas evaluaciones de gestión y de resultados globales, ni del cumplimiento de los planes de desarrollo, su financiación, la calidad del gasto involucrado en los proyectos, ni acerca del grado de cumplimiento de los programas y políticas.</p> | <p><b>Proyecto de Sistematización de la experiencia Contraloría Tipo:</b> concebido, una vez se tuvo conocimiento de la sanción del Artículo 127 de la Ley 1416 de 2010, que establece la verificación de los beneficios del Control Fiscal, estableciendo una metodología para medir los beneficios generados por el ejercicio de su función y para efectuar el control a las políticas públicas y al plan de desarrollo como estrategia de evaluación integral de la gestión fiscal de la Administración.</p> <p>La nueva estrategia es reglamentar como constitutiva de la cuenta la información mensual, bimestral y trimestral que produce la administración y reporta a distintas autoridades, y que da cuenta de la ejecución mensual del presupuesto de ingresos, gastos e inversiones; proporciona los listados de contratación con los datos básicos de ésta; informa sobre el movimiento y el estado de la deuda pública; comunica estados contables o balances trimestrales de prueba y, además, informa sobre los estados del avance de los planes de acción de los proyectos del Plan de Desarrollo. Esta información se presenta mediante aplicativos diversos como el SCHIP, COVI, SIA y otros de carácter nacional o propios de cada ente territorial o de las mismas contralorías, y sobre ésta información preparar todas las actuaciones de control fiscal.</p> |
| <p>Desarrollo del control fiscal como un examen jurídico y contable sin análisis de la calidad del uso de los recursos públicos, ni del impacto de la</p>   | <p>En la propuesta se selecciona la información mensual sobre contratación, y del alcance del control presupuestal, y a partir de ella se examinan los pagos, operaciones y registros contables (contabilidad financiera), el grado de cumplimiento de las metas y de los propósitos misionales, así como el cumplimiento de los</p>  |



| DEFICIENCIA   | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|---|---|
| <p>inversión pública en la economía y en la sociedad. La eficiencia se media en relación con la mayor ejecución del gasto, resultado: inercia ante el despilfarro y gasto sin proyección, traducidos en considerables niveles de endeudamiento.</p> | <p>principios de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, transparencia y demás.<sup>168</sup><br/> La evaluación de los programas permitirá llegar hasta la evaluación de la política pública a la que están asignados, para articular el control micro con el control macro. Y el control a los recursos involucrados en el cumplimiento de determinadas políticas y el impacto de las mismas.<br/> Con los resultados de las evaluaciones se podrá determinar de manera clara y contundente el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal y el impacto de la misma en los distintos sectores de la población a los que está dirigida.</p>  |
| <p>Coadministración: control previo, falta de claridad en el límite entre función administrativa y función de control, obstáculo para el desempeño ágil de las Entidades Públicas.</p>  | <p>Auditoría Virtual con información en línea. Se materializó el mandato legal que ordena el “Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados”, (literal d) del artículo 129 del Estatuto Anticorrupción)<br/> <b>Control interno.</b> Descartar los obstáculos que impiden el cumplimiento exitoso del proceso evaluado y garantizarle al ciudadano y a la sociedad productos y servicios de calidad, por medio de las acciones preventivas y correctivas contempladas en los planes de mejoramiento, cuya utilidad e impacto depende de la oportunidad y orientación hacia la prevención del daño, examinando a tiempo la información periódica que proporcionan los gestores fiscales y que representa evidencia cierta de sus actividades económicas jurídicas, tecnológicas y de los procesos relacionadas con la gestión fiscal realizada sobre los recursos públicos.<br/> Las cuentas no fenecidas tienen que ser objeto de seguimiento riguroso y entrar en otra auditoría.</p> |
| <p>Falta de independencia de las contralorías dentro de la estructura del Estado.</p>   | <p>Reforma normativa, para establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Características y requisitos para la elección del contralor</li> <li>✓ Independencia presupuestal</li> <li>✓ Los jefes de las oficinas de control interno provistos por concurso de méritos.</li> <li>✓ Los informes de auditoría definitivos, son remitidos a las corporaciones de elección popular para que ejerzan el control político sobre las entidades vigiladas.</li> </ul>   |

---

<sup>168</sup>Recordemos que el control de resultados, según el artículo 13 de la ley 42 de 1993, es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes programas y proyectos en un período determinado.

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|--|---|
| Escasa calidad en sus investigaciones y poca solidez en sus pronunciamientos.  | Las alianzas estratégicas, para el entendimiento, sustentación y pronunciamientos técnicos del organismo fiscalizador <sup>169</sup> .  |
| La carencia de legitimidad de las Contralorías.  | La contraloría Tipo reconoce al ciudadano, no como un “cliente” de la función pública, sino como legítimo dueño de los recursos públicos. Como el principio y el fin último de la gestión pública y del control a la misma.<br>El valor agregado del control fiscal se manifiesta en el nivel de mejoramiento que propicie y logre en sus vigilados. Ese mejoramiento se planea desde el plan estratégico del organismo de control.   |
| Falta de efectividad de las investigaciones fiscales, cuando el daño al patrimonio público es irreparable, por la poca oportunidad e inercia de la rutina y la tramitomanía, alta politización, y por ser bastante selectivo, nada preventivo, dudosamente pertinente, escasamente efectivo. | El daño al patrimonio público es, en esencia, irreparable. En consecuencia, el énfasis del control fiscal externo e interno debe orientarse hacia la prevención.<br>La contraloría tipo privilegia la prevención del daño mediante el análisis de riesgos y otras prácticas reconocidas y hace uso ponderado pero legítimo de la función de advertencia y los planes de mejoramiento para enderezar las cargas a tiempo e incluso, para corregir el curso de las decisiones equivocadas. (Criterio recogido en el literal b, artículo 129 ibídem); se hace uso mediante el análisis de la información reportada mediante aplicativos a las diferentes entidades de control.<br>Establece criterios orientadores para calificar la existencia de ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos:<br>✓ Que se trate de acciones evidenciadas, debidamente soportadas.<br>✓ Que correspondan al seguimiento de las acciones establecidas en los planes de mejoramiento.<br>✓ Que exista una relación directa entre la observación de la Contraloría, la acción de mejora ejecutada por el vigilado, y el beneficio comprobado.<br>✓ Que correspondan a acciones producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuadas por la Contraloría, implementadas y debidamente soportadas por el sujeto de control.<br>✓ Que sea cuantificable y/o cualificables. |
| Precarios niveles de conocimiento y experticia por parte de los auditores gubernamentales.   | 1. Diseñó un <u>Plan de capacitación</u> orientado a fortalecer las competencias de los diferentes actores que manejan -en acción activa o pasiva- el proceso de Control Fiscal, propendiendo de esta manera por un autocontrol, fundado en la experticia y el conocimiento, (artículo 4 de la Ley 1416 de 2010), a saber:<br>• Funcionarios ejecutores de la actividad de Control Fiscal:  |

<sup>169</sup>Surgió la propuesta de solicitar su inclusión en el estatuto Anticorrupción como una estrategia de fortalecimiento de los estudios evaluativos de política pública que tienen que realizar los órganos de control fiscal.

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA   |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios receptores de la acción de Control Fiscal:</li> <li>• Fortalecimiento del Control Social Participativo</li> </ul> <p>Formación y capacitación respecto de las normas de auditoría gubernamental y adicionalmente incentivar la siguiente formación:</p> <p>- <b>Conocimiento macro:</b> Los auditores gubernamentales deben conocer a fondo la entidad territorial (departamento, distrito, municipio); sus principales estadísticas relativas a población, problemáticas sociales, “necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”; características geográficas, recursos presupuestales (propios y provenientes de otras fuentes como el Sistema General de Participaciones, Sistema de Regalías, endeudamiento); recursos naturales, sectores económicos, empleo, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo y demás documentos, datos y variables que son fundamentales para adelantar una labor útil de control y vigilancia a los respectivos gobernantes, enfocada hacia el mejoramiento de la gestión fiscal, la función pública y la calidad de vida de los ciudadanos.</p> <p>Conocimiento pleno de las problemáticas, de la intencionalidad y del impacto de las políticas públicas en materia de construcción de ciudad; las características del modelo de municipio o de ciudad que se está proyectando en sus factores físico y humano, todo ello con el propósito de contribuir a la consolidación de unos auditores comprometidos con lo público, con el interés general, especializados en temas de ciudad, altamente preparados para asumir nuevas formas y objetos de evaluación; y a la formación de una ciudadanía que comprenda las problemáticas urbanas y disponga de una mayor sensibilidad frente a la ciudad como espacio vital para todos, sin exclusiones, hacia la afirmación y la conquista política del derecho a la ciudad para todos.</p> <p>De las decisiones de políticas públicas depende en mayor medida el desarrollo físico y social, los énfasis de los planes de desarrollo, los programas y proyectos, así como la dirección que tomen los recursos, la calidad del gasto público, las decisiones frente a cargas y beneficios.</p> <p>- <b>Conocimiento micro:</b> El auditor debe conocer cada una de las entidades centralizadas y descentralizadas, las normas de creación y las que reglamentan su acción; sus objetivos misionales; su forma de operación.</p> <p>Debe contar con una Guía de Auditoría para el nivel territorial del control fiscal, y de unas Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, creadas participativamente que estandaricen el deber ser de la auditoría micro y macro, interna y externa y a su vez sean referentes de criterios de auditoría para evaluar a los organismos de control fiscal.</p> |
| <p>No existen niveles adecuados de coordinación a nivel nacional y regional, y sin evidencia alguna de ser</p> | <p>Los Organismos de Control Fiscal deben utilizar y <u>compartir</u> las herramientas existentes para posibilitar un control más dinámico, oportuno, pertinente y, en especial, más preventivo y efectivo en términos de resultados e impactos, tales como:</p>   |

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|--|---|
| <p>producto de estudios técnicos que garanticen la calidad y pertinencia en su elaboración, desarrollo y resultados.</p>   | <p>Elaboración de una Guía idónea para abordar la planeación estratégica, la ejecución de los compromisos, la evaluación y medición de los mismos y las decisiones de ajustes para mejorar efectivamente, acompañada de la voluntad real frente a su cumplimiento efectivo, que disponga de políticas públicas nacionales de control fiscal que cohesionen toda esa frondosa institucionalidad. Que identifique mecanismos de colaboración y permita compartir aquellos instrumentos metodológicos y estrategias que han resultado idóneas y exitosas para abordar las evaluaciones de una manera técnica, oportuna, confiable, de calidad, con efectos positivos en los organismos vigilados y en la ciudadanía, que se constituye en la razón de ser de la función pública. 170</p>   |
| <p>Tanto el MECI como el Sistema de Gestión de la Calidad, se convirtieron equivocadamente en un fin de las entidades y no en un medio para organizar técnicamente el trabajo y con ello garantizar las obligaciones misionales y los fines del Estado encomendadas.</p> | <p>Las metodologías del SGC, y MECI y de Contraloría Tipo, son mutuamente complementarias, representan medios idóneos para mejorar su gestión administrativa teniendo en cuenta que son instrumentos de organización del trabajo y apuntan a los mismos fines: la excelencia en los resultados de los organismos de control (eficaz y efectiva en el cumplimiento de sus obligaciones misionales en términos de resultados). Pero el modelo de Contraloría Tipo va más allá del SGC y del MECI. Además de ser un modo de organizar el trabajo que se basa en los dos anteriores (de obligación legal en las entidades públicas), representa una nueva visión de lo que deben ser los organismos de control fiscal territorial, para que su accionar se dirija a producir efectos positivos y resultados útiles a la sociedad, medibles en términos de impactos y beneficios a la misma.</p> |
| <p>Control fiscal externo e interno opera de manera desarticulada sin políticas que la cohesionen, ni planes o programas comunes, concurrentes o por lo menos articulados, ni comparten recursos tecnológicos ni metodologías unificadoras de evaluación y control.</p>  | <p>Frente a los temas de control fiscal interno y su articulación con el control fiscal externo proponemos que:<br/>La CGR reglamente los métodos y procedimientos para evaluar los sistemas de control fiscal interno de los Entes estatales y establezca normas de auditoría gubernamental con fines armonizadores, y que los destinatarios de las mismas las apliquen al realizar las auditorías internas al sistema de control interno fiscal, con miras a garantizar una eficiente y efectiva gestión fiscal y el cumplimiento de los compromisos misionales<br/>Los operadores de la evaluación interna, dispongan de la función de advertencia<sup>171</sup>, de los instrumentos, capacitación, independencia y demás atributos que les garanticen idoneidad</p>  |

<sup>170</sup> En ausencia de unas normas concertadas y armonizadoras, cada contraloría territorial, en el ámbito de su jurisdicción, ha adaptado las guías de la CGR y reglamentado los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de sus sujetos de control y, además, ha indicado los criterios de evaluación que va a utilizar para cumplir sus objetivos misionales de vigilancia y control fiscal. Aquí se evidencia una omisión de la CGR en sus funciones armonizadoras. En buena hora el Estatuto Anticorrupción ordena en su artículo 130 la creación participativa de una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor.

<sup>171</sup> Sin perjuicio de las acciones que le competen a la Contraloría correspondiente

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|--|---|
|  | suficiente para el cumplimiento eficiente y efectivo de la función pública a su cargo.<br>Las autoridades correspondientes conformen en el ámbito de su jurisdicción el Sistema Unificado de Control Gubernamental SUCG.  |
| Limitación del control fiscal por razones de orden público y por el asedio de las mafias que controlan algunos territorios y capturan las instituciones del Estado.  | El “Efecto panóptico,” Fenómeno reconocimiento sobre el papel destacado del organismo de control fiscal, permite que la sociedad se sienta vigilada, controlada por el organismo de control fiscal.   |
| Falencias en el sistema de rendición y de revisión de cuentas anuales, tanto en lo micro, <sup>172</sup> como en lo macro <sup>173</sup> , por la forma tan extemporánea en que se realiza, por la pesada carga procedimental y de formalismos que se cumplen para planear y realizar las auditorías; por la escasa calidad y profundidad de los análisis y por los resultados hasta ahora obtenidos, ha entrado en franca crisis. | Control oportuno, efectivo de resultados e impactos. Estrategia de control virtual, en línea y en tiempo real, diseñada y aplicada por la Contraloría tipo, apoyada en Instrumentos construidos sobre la base de las TICs, <u>La cuenta virtual</u> y los planes de auditoría de nueva generación: PGA Integral y sus componentes, Virtual, Especial “express” y Regular <sup>174</sup><br>Han permitido a la comunidad y a la contraloría, acceder a la información sobre la gestión fiscal en tiempo real y servir de materia prima para el PGA integral. De manera que los riesgos identificados y las observaciones de contenido fiscal que resulten de este proceso oportuno puedan generar advertencias o alertas tempranas para prevenir daños patrimoniales.<br>Las tecnologías de la información y las comunicaciones TICs están al servicio del control fiscal y social a los gobernantes. El e-control (plataforma y aplicativos COBRA, SIVICOS, CORAL, COVI, SCHIP y SIA, Grupo Auditor de Reacción Inmediata GARI.) feedback o retroalimentación entre la gestión pública, el control fiscal y el control social. E-control promueve y hace efectivo el uso del espacio público virtual por parte de los ciudadanos, para el control social.<br>Ficha técnica de cada entidad, acompañada de un procedimiento ágil y expedito para su actualización. |
| La oportunidad, de la calidad y de la efectividad del control sigue siendo crítica.  | El control fiscal, para ser efectivo, se realiza en tiempo real, con el apoyo de las tecnologías de la información y las comunicaciones TICs., se realiza mediante la evaluación del sistema de control fiscal interno y la aplicación del sistema de control de gestión a los procesos. Y control posterior pero   |

<sup>172</sup>Entidades individualmente consideradas.

<sup>173</sup>Agregados de la gestión y resultados en la entidad territorial municipio o departamento.

<sup>174</sup>Los dos primeros, PGA Virtual y PGA Express, son de carácter eminentemente preventivo, que se alimentan con la información en línea, reportada por los vigilados a la comunidad organizada y al organismo de control, a través de los aplicativos que hemos dispuesto para tales fines por acto administrativo. En el PGA Virtual - se procesa la información de manera automatizada para identificar, determinar y valorar riesgos; además, aquí se reciben y procesan las opiniones, quejas, denuncias y demás pronunciamientos de la ciudadanía organizada en las redes SIVICOS.

| DEFICIENCIA                  | SOLUCIÓN PROPUESTA   |
|------------------------------|--|
|                              | <p>inmediato a las actividades, operaciones, procesos, productos, contratos y a todas las demás manifestaciones de la gestión fiscal y a los medios para realizarla. (Literales d, e, artículo 129 ibídem)</p> <p>La nueva contraloría identifica y caracteriza sus procesos para la toma de decisiones y el mejoramiento continuo.</p> <p>Para garantizar el mantenimiento de la calidad en la gestión misional, se realiza la formulación, aplicación y seguimiento a través de los indicadores del plan estratégico y los planes de acción por procesos, dado que sus objetivos apuntan tanto a la sostenibilidad del SGC y el ambiente de autocontrol como al desarrollo de actividades concretas y mensurables en el ejercicio de sus competencias normativas de control.</p> <p>Con el PGA virtual se realiza análisis de riesgos, se preparan las advertencias en tiempo real y se alimenta y activa el PGA Especial express, que ejecuta el GARI. Estos aplicativos y los resultados de su examen alimentan los pronunciamientos finales del PGA regular, tanto en sus fases de planeación, como de ejecución, la auditoría se apoya en protocolos simplificados. Los aplicativos COBRA, SIVICOS, CORAL constituyen la plataforma sobre la cual se construye la estrategia y son la base para generar alarmas sobre riesgos en selección de contratos.</p> <p>Red SIVICOS -Sistema Integrado para la Vigilancia y el Control Social- Control fiscal participativo. Se concibe como un mecanismo de participación de la comunidad para el ejercicio del control fiscal social a la inversión de los dineros públicos, soportado en redes ciudadanas y en una amplia utilización de las TICs, que facilitan el acceso directo a la información de la gestión adelantada por los administradores de recursos públicos. De esta manera se garantiza la oportuna acción de la comunidad en el ámbito propio de competencia de la Contraloría, fortaleciendo el control fiscal participativo.</p> <p>Gracias a la implementación de este sistema se ha visto incrementada la capacidad institucional a nivel local en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La eliminación de datos y operaciones innecesarias</li> <li>✓ La reducción del tiempo de respuesta de consultas</li> <li>✓ El fortalecimiento de la eficiencia administrativa,</li> <li>✓ Brindar operaciones visibles y oportunas</li> <li>✓ Reducir los costos de mantenimiento</li> <li>✓ Crear y mantener economías de escala en la adquisición de tecnología</li> <li>✓ Prestar los servicios de manera oportuna</li> <li>✓ Apoyo al cumplimiento de la ley anti-trámites y del Estatuto Anticorrupción</li> <li>✓ Generación de un alcance global</li> <li>✓ Minimización en tiempo de entrega de información a la ciudadanía</li> <li>✓ Disminución en la redundancia y/o pérdida de documentos.</li> </ul> |
| En muy escasas ocasiones los | Los productos de la contraloría contribuyen al debate público, al  |

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|--|---|
| <p>exámenes que se realizan durante el año se tienen en cuenta para emitir la opinión y los pronunciamientos anuales del Contralor.</p>  | <p>control político, a la toma de decisiones, a la adopción de acciones preventivas y correctivas y al mejoramiento de la gestión pública en la ciudad o Departamento.</p>  |
| <p>El método actual justifica y aborda el examen de la gestión fiscal mucho tiempo después de realizadas las “actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos”, de que trata el objeto del control posterior según el artículo 5° de la ley 42 de 1993, contrariando la esencia del citado precepto normativo, en cuanto a la naturaleza preventiva del control posterior pero inmediato.</p> | <p>Se propone un modelo de control<sup>175</sup> en tiempo real posterior inmediato con énfasis en la prevención, y realmente efectivo, que se soporta en una muy amplia utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones y en una efectiva participación de los ciudadanos en el control social. Que genera beneficios a la gestión que es objeto de su control: un control para el mejoramiento. Aquí también se examinan procesos en curso que tienen que ver con las distintas expresiones de “gestión fiscal” sobre los recursos públicos y no solamente sobre los productos finales de esa gestión.</p> <p>Los informes, producto de cada modalidad de auditoría, son igualmente virtuales y la respuesta de la administración a los mismos opera de la misma manera. Y se articulan unos con otros, los virtuales con los de las auditorías especiales “express” y aquéllos y éstos con los que resultan de la auditoría regular. De forma tal que esta articulación y este lenguaje virtual fluido permite la optimización e integralidad de los pronunciamientos.</p> <p><u>Las fuentes de información para el control inmediato son variadas: (i) El observatorio de medios, que genera denuncias, quejas y otros tipos de datos. (ii) Decisiones directas del Despacho del Contralor (iii) Por requerimientos de otros actores u autoridades, que es un PGA Participativo.</u> De igual manera, se tienen en cuenta los pronunciamientos de otros actores. Aquí cobra relevancia el Sistema Unificado de Control Gubernamental SUCG como instrumento para fortalecer el alcance de las auditorías.</p> <p>Se debe garantizar desde la elaboración del PGA (planeación) el control fiscal posterior inmediato mediante la separación de las actuaciones de control de una vigencia a la otra, ante la ineficacia de la rendición y revisión anual de las cuentas y el control interno administrativo.</p> <p>La contraloría piloto viene implementando un “Plan de Auditoría Express”, el que además de las auditorías previamente planeadas a la gestión fiscal que está realizando la administración durante la vigencia en curso, permite incorporar en cualquier momento todas aquellas que resulten de los análisis de riesgos y sobre la importancia relativa de temas que requieren un pronunciamiento inmediato, como, por ejemplo, las surgidas</p> |

<sup>175</sup>Modelo para el fortalecimiento del control fiscal territorial, concebido de manera participativa, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GIZ, el soporte académico y conceptual de la Universidad del Rosario, a partir del año 2005, con los aportes conceptuales del contralor Gustavo Castañeda y el desarrollo práctico de la metodología en la Contraloría de Manizales, a partir de 2008.

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA   |
|--|--|
|  | <p>del control político, del control ciudadano o del observatorio de medios, canalizados a través de las TIC.</p> <p>La Entidad Piloto también cuenta con un grupo auditor de reacción inmediata (GARI), el cual está regulado por acto administrativo y conformado por servidores calificados que realizan este tipo de control y preparan las advertencias o pronunciamientos respectivos.</p>   |
| <p>El método actual se basa exclusivamente en la rendición de la cuenta.</p>   | <p>Con la aplicación del control preventivo y posterior pero inmediato, la cuenta anual ya no será un punto de partida para el control fiscal y para la configuración de los PGAs, sino un punto de llegada, que consolide los resultados sobre la gestión fiscal realizada, gestión que deberá incluir los ajustes resultantes de las observaciones del organismo de control fiscal durante la vigencia, y que posibilite además realizar análisis agregados al final de cada período.</p>  |
| <p>Desarticulación de las instituciones de control, la dispersión y variedad de políticas y programas inconexos, la proliferación de metodologías de control fiscal y la ausencia de un lenguaje común</p> | <p>El Sistema Nacional de Control Fiscal, debe entenderse como un acuerdo de voluntades, de consensos y con la participación de todos los órganos de control fiscal y de quienes representen a las oficinas coordinadoras o evaluadoras del control fiscal interno de los organismos públicos, para establecer mecanismos de coordinación para compartir, socializar y determinar la mutua colaboración en cuanto a los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Roles y competencias de todos sus componentes.</li> <li>✓ Instrumentos y estrategias para su fortalecimiento desarrollados de manera conjunta, concurrente, complementaria y articulada.</li> <li>✓ Metodologías o protocolos tipo, unificadores, para la evaluación de la gestión fiscal micro y macro, que sirvan de referencia para el trabajo en cualquier nivel de la administración.</li> <li>✓ Recursos presupuestales y con proyectos específicos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos Planes de las entidades territoriales.</li> <li>✓ Competencias en el fincamiento de cuentas en cuanto a recursos provenientes del SGP y del SNR.</li> <li>✓ Conocimientos, tecnologías e instrumentos metodológicos que hagan posible la calidad, oportunidad y efectividad del control fiscal.</li> <li>✓ Concertación y publicación con la CGR del Plan Nacional de Auditorías, para direccionar el control fiscal micro a las entidades vigiladas, lo que contribuye a conocer previamente las actuaciones de todos los organismos de control fiscal en el país, a coordinar las acciones conjuntas o complementarias con las contralorías, a evitar concurrencias no concertadas o actuaciones desarticuladas. Gracias a la unificación de criterios sobre los contenidos del plan orientados desde las distintas versiones del audite, se cuenta con planes anuales de auditoría que responde mínimamente a los criterios técnicos.</li> </ul> |
| <p>Escasa cobertura y la baja calidad y oportunidad del control fiscal en los</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lograr una gran plataforma de e-control, de hardware y software que incorpore los desarrollos más eficientes que tienen las contralorías y compartirlos, a través del SINACOF de la</li> </ul>  |



| DEFICIENCIA   | SOLUCIÓN PROPUESTA   |
|---|--|
| departamentos, distritos y municipios.  | <p>CGR, así como del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del programa Gobierno en Línea.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La capacitación, formación y consolidación de conocimiento útil y avanzado por parte de los auditores gubernamentales.</li> <li>✓ Apoyo de la ciudadanía.</li> <li>✓ Propuesta de política pública de coordinación.</li> <li>✓ Desde la planeación estratégica se deben incluir metas claras respecto al mejoramiento de la gestión pública, y disponer de información suficiente para crear líneas base sobre las cuales construir las proyecciones de los mejoramientos, beneficios e impactos positivos esperados de la labor fiscalizadora en la Entidad territorial.</li> </ul>  |
| Ausencia de procesos y procedimientos claramente definidos para la organización del trabajo de las contralorías, una sola dependencia realiza múltiples actividades.  | <p>Es evidente que la extrema escasez de recursos en un buen número de contralorías no les permite disponer de los equipos de trabajo, separados de los procesos macro y micro, pero esta circunstancia no debe impedir que los identifiquen, caractericen, definan sus insumos y productos y establezcan las disposiciones normativas por las que se guía, sus procedimientos, alcances, responsables y calidades obligatorias de los productos claramente, frente a las necesidades del control político, los sujetos de control y la sociedad, como informes y pronunciamientos de evaluación de políticas y programas , adicionalmente que establezcan alianzas estratégicas.</p> <p>Las contralorías que han logrado un buen nivel de desarrollo de sus sistemas de control interno y de gestión de la calidad, han identificado y caracterizado sus procesos de apoyo, para maximizar la disponibilidad de su personal del área misional, adopción de estrategias para la racionalización de los recursos, capacitación y autocontrol. La aplicación del SCG y el MECI le han permitido a la contraloría piloto cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo las limitaciones sobre el gasto públicos y propiciando impactos positivos en los sujetos vigilados y en la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal, recurriendo a alianzas estratégicas con diferentes entidades.</p> |
| Los planes de acción, y de actividades anuales que desdoblán el plan estratégico no siempre se encontraron debidamente correlacionados de manera directa con los objetivos estratégicos. También se identificaron debilidades en la formulación de las metas, indicadores y sus respectivas fórmulas. | <p>Se recomendó un modelo tipo de plan de acción que sirva como instrumento de gestión por procesos, pero también de medición de resultados globales.</p> <p>Actuación directa del organismo de control fiscal a través de indicadores que miden el cumplimiento.</p> <p>Para las actividades misionales se busca la identificación y adopción de las mejores prácticas e indicadores de impacto.</p>  |

| DEFICIENCIA  | SOLUCIÓN PROPUESTA  |
|--|---|
| <p>Existencia de disfunciones normativas de orden legal y constitucional que dificultan el ejercicio técnico de la función de vigilancia de la gestión fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relación entre el control técnico y político.</li> <li>✓ Naturaleza de la ley que regula la estructura de la Contraloría.</li> <li>✓ Autonomía funcional frente a la administración.</li> <li>✓ Falta de recursos de las contralorías, la estructura normativa en materia presupuestal.</li> <li>✓ Diseño de la estructura del control fiscal y la efectividad de los mecanismos de la responsabilidad.</li> </ul> | <p>En el texto “Control fiscal territorial fundamentos de reforma”, se hizo una propuesta del ajuste constitucional requerido, para el mejoramiento del diseño del sistema. Expedición de una nueva ley que complemente algunos aspectos no regulados por las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, con los siguientes temas de reforma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Precisión de los sujetos sometidos a la vigilancia de la gestión fiscal.</li> <li>✓ Delimitación de los eventos de procedencia de la aplicación del principio de oportunidad en materia fiscal.</li> <li>✓ Adecuación constitucional del ejercicio del control de legalidad.</li> <li>✓ Suministro de información por parte de los organismos de control.</li> <li>✓ Medidas preventivas para la protección del patrimonio público.</li> <li>✓ Articulación del control fiscal con el político</li> <li>✓ Reglas de procedencia del control fiscal excepcional.</li> <li>✓ Establecer una norma que las obligue a implantar acciones correctivas y preventivas en procura del mejoramiento de su actividad misional. Garantías de independencia del control fiscal.</li> </ul> <p><b>ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE CONTROL.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Afinamiento de los sistemas de control interno de las entidades vigiladas.</li> <li>✓ La integración de las auditorías de regularidad con las auditorías de desempeño.</li> <li>✓ El fortalecimiento del control fiscal de segundo nivel de la AGR.</li> <li>✓ Respecto a la efectividad de los mecanismos de responsabilidad, es el de mayor connotación a la valoración que se hace de la gestión de los órganos de fiscalización y sobre el descansa la mayor crítica a su existencia, reevaluar el diseño constitucional.</li> </ul> |

- Fortalecimiento del Sistema Nacional del Control Fiscal SINACOF<sup>176</sup>

- **Antecedentes.**

✓ En el año 2000, la Contraloría General de la República firmo contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución del programa de “Modernización y Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CGR)” y en el componente III incluyo el Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF) como herramienta de inspección, control,

---

<sup>176</sup>Informe definitivo Contraloría General de la República – Vigencia 2009

vigilancia y evaluación para la consolidación y armonización de la labor fiscal con las contralorías territoriales.

✓ En el año 2009 se suscribió el convenio No.012 entre la CGR y la Escuela Superior de Administración Pública, con el fin de desarrollar el programa de acompañamiento a la Gestión Fiscal Territorial a través del SINACOF.

✓ El 6 de junio de 2010 se expidió la Resolución Orgánica No 6193, para armonizar el Sistema de Control Fiscal a nivel Nacional a través del Plan Nacional de Auditoría (PNA) y el Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF)

- **Acciones y logros.**

✓ El día 24 de agosto de 2007 la CGR y los Contralores Territoriales acordaron la construcción del Plan Nacional de Auditorías, herramienta fundamental de planificación y estandarización e hilo conductor del diseño del ejercicio del control fiscal micro en todo el país, respetando ante todo la independencia y la autonomía de cada uno de los organismos de control

✓ A partir de 2008, se firmó un convenio para armonizar e implementar el Plan Nacional de Auditoría (PNA), con las Contralorías territoriales.

✓ También, de forma concurrente se han realizado evaluaciones a los recursos Hídricos, temas de desplazamiento humano forzado, impacto de las concesiones y evaluación del MECl a nivel nacional.

✓ Se culminaron especializaciones en Gestión y Responsabilidad Fiscal y Control Fiscal a Entidades Públicas a 62 funcionarios de las Contralorías territoriales, actividades realizadas en las Universidades Autónoma de Buenaventura y Sergio Arboleda de Bogotá.

✓ Se crearon los Comités Departamentales de vigilancia y seguimiento a la inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones y estableció herramientas de control Fiscal Participativo.

✓ Diplomado de Formación de Contralores y Funcionarios de Control Fiscal en la Universidad del Rosario.

✓ En el año 2009 la CGR invirtió \$1.300 millones y tiene un presupuesto en inversión de \$892 millones en el 2010 con el fin de unificar la planeación y armonizar el control fiscal micro.

- **Resultados a la fecha.**

No se evidencian reglas claras y contundentes de coordinación, aunque el PNA es un avance importante que debe ser mejorado y ampliado en su alcance.

Aunque el **SINACOF** contiene elementos importantes que deben interactuar de forma coordinada bajo el liderazgo de la CGR, de manera que obre como un eficaz sistema que optimice los recursos técnicos, humanos y financieros, a través de la armonización y el fortalecimiento institucional de las entidades que lo conforman, como lo establece la **Resolución Orgánica N°6193 de 2010** hace falta el establecimiento de mecanismos de coordinación, concertación, evaluación, consolidación, seguimiento y mejora del Sistema. Lo anterior sin desconocer que se presentan avances con la creación del software para la incorporación y consolidación del Plan Nacional de Auditorías.

Si bien es cierto que la entidad realizó un número importante de eventos de capacitación, a los cuales hizo alusión en el ejercicio de contradicción, no aportó los respectivos soportes que den cuenta de la articulación con las prioridades y debilidades de los órganos de control territorial.

Los horizontes de planeación y diligenciamiento de la información en el PNA son diferentes entre las contralorías y a la fecha se desconocen los resultados consolidados de la programación y ejecución a pesar del tiempo.

## 5. CONCLUSIONES.

La nueva orientación de la Administración Pública hacia la Calidad Total, al igual que las empresas, deben poner énfasis en situar al cliente externo/ciudadano en el centro de atención de su organización, alcanza a sí misma, a su empleados (los funcionarios o servidores públicos) a los cuales se les confiere la categoría de clientes internos. Su estructura debe tender a la transformación, al aplanamiento de la jerarquía, a la revalorización de la ética, promoviendo el liderazgo, la satisfacción de su personal considerada como un factor de calidad, al desarrollo de nuevas políticas de personal, de gestión del conocimiento y de aprendizaje organizacional, potenciándose en fin, la vinculación entre empleados y organización, de modo que el trabajo contribuya al desarrollo del individuo en la esfera personal, aporte un espacio gratificante de participación e impulse la mejora de la organización en el campo de juego de un nuevo entorno de eficacia y transparencia.

El Sistema Integral de Gestión de la Calidad - SGC, se convirtió equivocadamente en un fin de las entidades y no en un medio para organizar técnicamente el trabajo y con ello garantizar las obligaciones misionales y los fines del Estado. Muchas de las entidades certificadas, no responden con eficiencia ni efectividad a sus obligaciones misionales y algunos de sus servidores públicos no se encuentran capacitados en las competencias laborales y éticas exigidas. 177

Dada la importancia del rol del control interno externo, la entidad pública debe ser concienzuda, al momento de identificar y determinar el objeto de seguimiento del SGC, de tal forma que influya en el fortalecimiento de la acción.

Un sistema de gestión de calidad correctamente aplicado, puede contribuir en gran medida al mejoramiento del ejercicio de la gestión pública, pero sólo será beneficioso cuando sea accesorio a una estructura debidamente fundada y contribuya a la simplificación de trámites, procedimientos y protocolos y a la disminución de costes, introduciendo técnicas de gestión que favorezcan la eficacia, eficiencia y efectividad, y concienticen e involucren al talento humano hacia la mejora continua, centrando su actuar principalmente en aquellas

---

<sup>177</sup>Castañeda Meza Gustavo Adolfo. Tuta Alarcón Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Universidad del Rosario. Manizales, septiembre de 2011. *“Hoy, en Colombia, no existe evidencia de haber entendido los roles y la importancia de los controles internos y externos. Por el contrario, en alguna parte de su desarrollo normativo e implementación práctica extraviaron el rumbo, tomaron los atajos más cómodos, se dedicaron a sobrevivir y, por otro lado, los controlados a estimular medidas para su debilitamiento, a inducir su inercia, su decaimiento. Y a proponer que sean organismos privados quienes asuman tamaña responsabilidad. ¿O tamaño negocio?”*

actividades que son indispensables para el desarrollo de su actividad esencial. Urge por tanto enfocar la discusión hacia el rediseño del actual modelo de control fiscal en Colombia, replanteando la metodología implementada.

La aplicación del SGC y el MECI, le han permitido a la Contraloría tipo cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo las limitaciones sobre el gasto público y generando impactos positivos en los sujetos vigilados y la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal recurriendo a alianzas estratégicas. La propuesta de contraloría tipo ha venido siendo probada desde 2008, en las contralorías de Manizales, Cúcuta, Valledupar, Caldas, norte de Santander y César, con el apoyo de la GTZ, a través del acompañamiento técnico de expertos, de la universidad del Rosario.

La principal práctica para inducir cambios institucionales en las Contralorías Territoriales es provocar revisiones de fondo en el actuar administrativo y operativo de las Contralorías territoriales, para inducir a la búsqueda de eficiencia y eficacia a través del SGC. En los sistemas de gestión de la calidad, los objetivos fijados suelen reducirse a elementos cuantitativos (número de errores, reclamaciones, rechazos, costos) y no a mejoras de tipo estructural difíciles de cuantificar, razón por la cual la gestión de la calidad, entendida de esta manera, no deja de plantear dificultades en cuanto a su puesta en práctica.

El sector público, no puede asimilarse en su totalidad al privado, dado que el primero no puede contener la misma concepción de mercado que mueve al segundo, que privilegia el interés particular, y que aplicado a lo estatal puede conllevar a graves crisis de corrupción en el manejo de recursos públicos, dado que financiera y técnicamente, el fin último de la empresa privada es la ganancia<sup>178</sup>, circunstancia que exige en el sector público un elemento adicional para la eficacia del SGC<sup>179</sup>, y es la distribución del excedente destinada al mejoramiento del Estado y a la calidad de vida de todos los asociados.

El SGC aplicado en la Administración pública, no debe considerar al usuario del servicio como un cliente, en atención a que el objetivo primordial del sector público es la protección y la garantía de los derechos de los asociados, siendo estos un fin. Si quien ejerce funciones públicas considera y trata al ciudadano como un

---

<sup>178</sup> Castañeda Meza Gustavo Adolfo. Tuta Alarcón Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Universidad del Rosario. Manizales, septiembre de 2011.

<sup>179</sup> O cualquier otra herramienta que tenga como propósito principal contribuir al fortalecimiento de la acción, a través del fortalecimiento de procesos y la optimización de los recursos.

“cliente” transforma en “mercancías” los derechos constitucionales, creando una distorsión que conduce a enormes pérdidas de recursos públicos.<sup>180</sup>

No se debe utilizar indicadores a conveniencia, midiendo aspectos irrelevantes y que siempre garantizarán un alto porcentaje, la entidad debe proponerse medir con objetividad aquello que representa un beneficio y que contribuye al logro de un impacto social positivo en términos eficiencia, eficacia y efectividad (indicadores de Impacto).<sup>181</sup>

El Sistema Integral de Gestión de Calidad, implementado en la CGR, a pesar de haber cumplido con los requisitos de la norma,<sup>182</sup> no ha tenido un impacto representativo en el mejoramiento de la prestación del servicio<sup>183</sup>, sin embargo a partir de él se han introducido importantes cambios en los procesos de apoyo e implementado nuevas tecnologías, por lo que su importancia se deriva en una herramienta de apoyo.<sup>184</sup>

Las funciones que desarrolla la CGR, dentro del ámbito de su competencia son eminentemente técnicas, teniendo en cuenta que debe emitir una serie de conceptos y opiniones especializadas a partir de una información básica, terminar y examinar cómo ha sido la gestión y qué resultados a producido el uso de los recursos públicos por parte de las diferentes Entidades y a través de sistemas que por lo general le corresponde definir y organizar. (ver anexo 5)

La finalidad de la implementación de las normas de Gestión de calidad en el sector público va dirigida a impulsar la mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con respecto al servicio público, tales como, la justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de la medición de las metas preestablecidas bajo

---

<sup>180</sup> En primer lugar, debe decirse, desde un punto de vista jurídico-político, que en la medida en que los derechos de una parte creciente de la humanidad son enunciados cada vez más como mercancías, y no como auténticos derechos, esto es, indisponibles e innegociables, la globalización contradice y usurpa el principio ilustrado de universalidad concebido como un ideal de emancipación humana y, en ese sentido, de progreso moral (J. de Lucas, «La globalización no significa universalidad de los derechos humanos. (En el 50 aniversario de la Declaración del 48)»: *Jueces para la democracia* 32 (1998), pp. 3 ss. Citado en el texto teoría del neoconstitucionalismo.)

<sup>181</sup> Muestra los efectos • De eficiencia o del buen uso de recursos • De eficacia o de resultados • De efectividad o de impacto • De ecología o buen manejo de los recursos ambientales.

<sup>182</sup> Con el planteamiento de planes estratégicos, objetivos, mapa de procesos con sus respectivas caracterizaciones, interacciones, secuencias, documentos y registros, haber adoptado métodos para el aseguramiento de la eficacia y la eficiencia de los procesos, así como de la disponibilidad de recursos, de adoptar mecanismos de medición e implementar acciones de mejora, entre otros.

<sup>183</sup> Dado que el mismo obedece a diversas variables.

<sup>184</sup> Puede implementarse el SGC, como un modo de simplificar los trámites de costes, introduciendo técnicas de gestión que favorezcan la eficacia, eficiencia y efectividad, y concientizando e involucrando al talento humano hacia la mejora continua, centrando su actuar principalmente en aquellas actividades que son indispensables para el desarrollo de su actividad esencial.

los fines y propósitos de la Administración (resultados cuantificables). Función similar cumplen las normas de control fiscal considerando que a través de las mismas también se busca medir el grado de eficiencia y eficacia de la gestión sobre los recursos públicos, con el interés de satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

Se requiere el cambio cuando las instituciones sociales ya no cumplen el papel demandado por la sociedad (finalidad) y requieren un examen a su estructura como remedio para salvaguardar los intereses públicos, haciéndose necesaria la importación de figuras jurídicas adecuadas con efectos positivos, por medio de lo que el profesor Bonilla llama “teoría transnacional del derecho”, entendido como el - campo intelectual de literatura, ideas y argumentos iusteoricos que cruzan las fronteras nacionales.-

En el contexto del nuevo constitucionalismo la finalidad de las leyes no se halla en el espíritu del legislador, sino en la realidad cambiante que se busca regular (prohibir, ordenar, permitir). Y para lograr la finalidad de la Ley se debe adecuar de forma crítica las instituciones importadas, para transformar las condiciones existentes en pro del beneficio social, dado que la teoría general, o la esencia de las figuras, instituciones, conceptos, normas y demás componentes que estructuran los sistemas jurídicos no está ligada a contexto alguno, y debe necesariamente adecuarse al nuevo contenido material e intelectual, esto es, a la sociedad receptora, actividad facilitada, por la capacidad de los textos constitucionales para adaptarse a circunstancias cambiantes, a través de los principios y de su interpretación, sin transformar la redacción originaria, (constitución “viviente”)

Considerando que el control jurisdiccional, constituye un instrumento idóneo para garantizar la aplicación de los preceptos constitucionales, necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y dado que la figura de control fiscal gubernamental es un instrumento cuyo deber ser es cooperar en garantizar la efectividad y moralidad en el manejo de lo público a través de la prevención y resarcimiento del detrimento causado al Estado, se considera conveniente la introducción de la institución de Corte de Cuentas dentro del ordenamiento jurídico colombiano como el medio indicado para que las decisiones siempre estén supeditadas a la búsqueda de los fines esenciales y a la satisfacción de las necesidades básicas; el poder jurisdiccional otorgaría legitimidad a este tipo de control, como resultado del resarcimiento del daño y la adecuada distribución de los recursos oficiales en el desarrollo efectivo de las políticas públicas y los planes de desarrollo.

Si bien es cierto, la CGR, ha desarrollado herramientas y técnicas para el desarrollo de la labor, como consecuencia de préstamos y de planes estratégicos



planteados por los Contralores de turno, los resultados obtenidos no responden a la inversión hecha en recursos humanos y técnicos para modernizar el sistema de control fiscal, y demuestran que los avances en infraestructura tecnológica y capacitación profesional terminan prisioneros de la inercia institucional que recoge las fallas estructurales del modelo de control actual. Por lo demás, el costo presupuestal del actual sistema junto a los casos de corrupción, y a las ineficacias de los instrumentos para corregir dichos desfalcos, no justifica bajo ninguna circunstancia, la sostenibilidad del modelo actual de control.<sup>185</sup>

La gestión de la calidad en el esquema actual de control fiscal, no representa un cambio sustancial en los resultados de la gestión de control, en atención a que las falencias se derivan de la estructura institucional y no del instrumento que coadyuva a alcanzar los objetivos y la misión, por lo que mal podría predicarse que una herramienta subsidiaria pueda entrar a subsanar las deficiencias del modelo principal.

El deber ser del Sistema de Gestión de calidad implementado en la CGR, debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Integralidad con el sistema de control interno, teniendo en cuenta que el MECI, y SGC GP, son herramientas gerenciales complementarias<sup>186</sup> para alcanzar objetivos en el marco de las normas vigentes, por medio de procesos de mejoramiento continuo orientados a la gestión y control para lograr la satisfacción de los usuarios; garantizan su efectividad a partir de diferentes principios que deben ser desarrollados e impulsados de manera conjunta (articulación); ambos desarrollan el ciclo PHVA, bajo responsabilidad de la Alta Dirección, sin embargo a diferencia del meci, en el sistema de gestión la planeación estratégica de calidad hace parte de la planeación de la Entidad.
- Fortalecimiento de los procesos al interior de la CGR, para mejorar la calidad y oportunidad en los procesos de responsabilidad fiscal.
- Legitimación del control fiscal a través de la participación ciudadana.
- Generar líneas conceptuales que unifiquen criterios en temas de auditoría y vigilancia fiscal.

---

<sup>185</sup> “Valdría la pena reconocer la necesidad de replantear el actual Sistema normativo de Control Fiscal, en la medida en que tal como está concebido no genera un valor agregado a pesar de la implementación de herramientas de apoyo.” Texto tomado de: Tuta Alarcón Ernesto. Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia.

<sup>186</sup> Teniendo en cuenta que cada subsistema, componente y elemento del meci se encuentra relacionado y es el complemento de los artículos de la norma técnica de calidad para la Gestión Pública, su implementación debe ser de manera secuencial y lógica a partir de la misma planeación estratégica.

- Promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política; el fomento de la cultura de autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.
- Buscar el cumplimiento de los retos asumidos por la CGR a partir de la Constitución de 1991, que otorgó gran relevancia al control fiscal, el cual pasa del control previo numérico legal, posterior, selectivo y de gestión, objetivo para el cual debe:

- ✓ Evaluar las políticas públicas gestionadas por la CGR
- ✓ Mejorar el grado de oportunidad en el ejercicio de control fiscal
- ✓ Mejorar el desempeño de los Servidores Públicos pertenecientes a la CGR.
- ✓ Mejorar los niveles de efectividad en el reintegro del desmedro al erario público.
- ✓ Facilitar la participación ciudadana.

Un sistema de gestión de calidad correctamente aplicado, puede contribuir en gran medida al mejoramiento del ejercicio de la gestión pública, pero sólo será beneficioso cuando sea accesorio a una estructura debidamente fundada y contribuya a la simplificación de trámites, procedimientos y protocolos y a la disminución de costes, introduciendo técnicas de gestión que favorezcan la eficacia, eficiencia y efectividad, y concienticen e involucren al talento humano hacia la mejora continua, centrando su actuar principalmente en aquellas actividades que son indispensables para el desarrollo de su actividad esencial. Urge por tanto enfocar la discusión hacia el rediseño del actual modelo de control fiscal en Colombia, replanteando la metodología implementada.

Las irregularidades presentes en los procesos de Responsabilidad fiscal tienen origen principalmente en la falta de capacitación de funcionarios, apoderados y defensores de oficio, falta de recursos para la aplicación eficaz del principio de oficiosidad, falta de unificación y aplicación de precedentes decisionales y normativos (unidad de criterio y la seguridad jurídica), debido a la complejidad del proceso las falencias derivan en nulidades y anomalías sustanciales y procesales, que afectan el curso normal del mismo con repercusiones en el efectivo resarcimiento de patrimonio público malgastado a consecuencia de una indebida gestión fiscal.

El acertado concepto de control fiscal posterior para ser efectivo debe ir acompañado de la agilidad en los trámites para evitar perpetuar los efectos nocivos de una irregular gestión fiscal, así como la imposibilidad de reintegro de los dineros disipados, teniendo en cuenta que mientras el gestor fiscal ostente esta calidad es más eficaz y fácil la utilización de los medios coercitivos para obtener un efectivo resarcimiento del erario público, y así poder velar por los intereses de la sociedad.

Adicionalmente, con el trasfondo de la proliferación de extensos y disímiles formularios que agobian a la administración pública, la consolidación de informes sistemáticos útiles ha sido lenta y sus aportes han resultado insuficientes como elementos de los juicios fiscales y casi estériles para corregir los problemas de fondo en la gestión de las entidades públicas, razones por las cuales se siguen presentando algunas fallas estructurales tales como:

- La condición de juez y parte de la Administración dentro de los procesos llevados a cabo por los órganos de control.
- El carácter oficioso de cada una de las actuaciones que desarrollan los órganos de control, empezando desde las auditorías realizadas para la consecución de los hallazgos y en general el trámite de los procesos Fiscales.
- La ocultación de información por parte de las Entidades vigiladas que impide una visualización global y entorpece la labor del grupo auditor para la detección de hallazgos.
- La falta de preparación y capacitación en temas específicos de control fiscal del grupo auditor.
- La mínima participación ciudadana en el control fiscal, por la falta de concientización en los efectos de la corrupción y la desviación de los dineros.
- La carga probatoria y la dinamización del proceso a cargo de la Administración.
- La complejidad y falta de dinamismo en los trámites propios de la responsabilidad fiscal.

En la ejecución del control fiscal micro, para el mejor empleo de los recursos disponibles, la población objetivo de las contralorías, debe ser aquella constituida por los sectores o asuntos más vulnerables a los manejos irregulares de los recursos públicos (corrupción); las deficientes en la prestación de los servicios públicos, las que no cumplen los planes y los proyectos; las de alto impacto para la sociedad, según los análisis de riesgos.<sup>187</sup>

Desde la planeación los órganos de control fiscal deben central lo fundamental de su atención en las evaluaciones con rigor técnico de contenido fiscal, de la gestión y resultados de la Administración, dejando de lado el simple énfasis administrativo, encaminada hacia el análisis de la calidad del uso de los recursos públicos, y el impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad, a través del examen de la aplicación los principios de la gestión fiscal en el cumplimiento de los programas asociados a políticas públicas y al Plan de Desarrollo, y el control a los recursos asignados a los mismos, ponderando lo programado, lo ejecutado y sus efectos.

---

<sup>187</sup> *Como los servicios de salud, el manejo de normas urbanísticas, los servicios públicos, las explotaciones de concesiones*” Tuta Alarcón Ernesto “Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia.”

## 6. RECOMENDACIONES.

El deber ser del Sistema de Gestión de calidad implementado en la CGR, debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Integralidad con el sistema de control interno, teniendo en cuenta que el MECI, y SGC GP, son herramientas gerenciales complementarias<sup>188</sup> para alcanzar objetivos en el marco de las normas vigentes, por medio de procesos de mejoramiento continuo orientados a la gestión y control para lograr la satisfacción de los usuarios; garantizan su efectividad a partir de diferentes principios que deben ser desarrollados e impulsados de manera conjunta (articulación); ambos desarrollan el ciclo PHVA, bajo responsabilidad de la Alta Dirección, sin embargo a diferencia del meci, en el sistema de gestión la planeación estratégica de calidad hace parte de la planeación de la Entidad.
- Fortalecimiento de los procesos al interior de la CGR, para mejorar la calidad y oportunidad en los procesos de responsabilidad fiscal.
- Legitimación del control fiscal a través de la participación ciudadana.
- Generar líneas conceptuales que unifiquen criterios en temas de auditoría y vigilancia fiscal.
- Promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política; el fomento de la cultura de autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.
- Buscar el cumplimiento de los retos asumidos por la CGR a partir de la Constitución de 1991, que otorgó gran relevancia al control fiscal, el cual pasa del control previo numérico legal, posterior, selectivo y de gestión, objetivo para el cual debe:
  - ✓ Evaluar las políticas públicas gestionadas por la CGR
  - ✓ Mejorar el grado de oportunidad en el ejercicio de control fiscal
  - ✓ Mejorar el desempeño de los Servidores Públicos pertenecientes a la CGR.
  - ✓ Mejorar los niveles de efectividad en el reintegro del desmedro al erario público.
  - ✓ Facilitar la participación ciudadana.

---

<sup>188</sup> Teniendo en cuenta que cada subsistema, componente y elemento del meci se encuentra relacionado y es el complemento de los artículos de la norma técnica de calidad para la Gestión Pública, su implementación debe ser de manera secuencial y lógica a partir de la misma planeación estratégica.

Un sistema de gestión de calidad correctamente aplicado, puede contribuir en gran medida al mejoramiento del ejercicio de la gestión pública, pero sólo será beneficioso cuando sea accesorio a una estructura debidamente fundada y contribuya a la simplificación de trámites, procedimientos y protocolos y a la disminución de costes, introduciendo técnicas de gestión que favorezcan la eficacia, eficiencia y efectividad, y concienticen e involucren al talento humano hacia la mejora continua, centrando su actuar principalmente en aquellas actividades que son indispensables para el desarrollo de su actividad esencial. Urge por tanto enfocar la discusión hacia el rediseño del actual modelo de control fiscal en Colombia, replanteando la metodología implementada.

El acertado concepto de control fiscal posterior para ser efectivo debe ir acompañado de la agilidad en los trámites para evitar perpetuar los efectos nocivos de una irregular gestión fiscal, así como la imposibilidad de reintegro de los dineros disipados, teniendo en cuenta que mientras el gestor fiscal ostente esta calidad es más eficaz y fácil la utilización de los medios coercitivos para obtener un efectivo resarcimiento del erario público, y así poder velar por los intereses de la sociedad.

En la ejecución del control fiscal micro, para el mejor empleo de los recursos disponibles, la población objetivo de las contralorías, debe ser aquella constituida por los sectores o asuntos más vulnerables a los manejos irregulares de los recursos públicos (corrupción); las deficientes en la prestación de los servicios públicos, las que no cumplen los planes y los proyectos; las de alto impacto para la sociedad, según los análisis de riesgos.<sup>189</sup>

Desde la planeación los órganos de control fiscal deben central lo fundamental de su atención en las evaluaciones con rigor técnico de contenido fiscal, de la gestión y resultados de la Administración, dejando de lado el simple énfasis administrativo, encaminada hacia el análisis de la calidad del uso de los recursos públicos, y el impacto de la inversión pública en la economía y en la sociedad, a través del examen de la aplicación los principios de la gestión fiscal en el cumplimiento de los programas asociados a políticas públicas y al Plan de Desarrollo, y el control a los recursos asignados a los mismos, ponderando lo programado, lo ejecutado y sus efectos.

---

<sup>189</sup>“*Como los servicios de salud, el manejo de normas urbanísticas, los servicios públicos, las explotaciones de concesiones*” EN TUTA ALARCÓN. Ernesto “Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia.”

Considerando que el control jurisdiccional, constituye un instrumento idóneo para garantizar la aplicación de los preceptos constitucionales, necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y dado que la figura de control fiscal gubernamental es un instrumento cuyo deber ser es cooperar en garantizar la efectividad y moralidad en el manejo de lo público a través de la prevención y resarcimiento del detrimento causado al Estado, se considera conveniente la introducción de la institución de Corte de Cuentas dentro del ordenamiento jurídico colombiano como el medio indicado para que las decisiones siempre estén supeditadas a la búsqueda de los fines esenciales y a la satisfacción de las necesidades básicas; el poder jurisdiccional otorgaría legitimidad a este tipo de control, como resultado del resarcimiento del daño y la adecuada distribución de los recursos oficiales en el desarrollo efectivo de las políticas públicas y los planes de desarrollo.

La principal práctica para inducir cambios institucionales en las Contralorías Territoriales es provocar revisiones de fondo en el actuar administrativo y operativo de las Contralorías territoriales, para inducir a la búsqueda de eficiencia y eficacia a través del SGC. En los sistemas de gestión de la calidad, los objetivos fijados suelen reducirse a elementos cuantitativos (número de errores, reclamaciones, rechazos, costos) y no a mejoras de tipo estructural difíciles de cuantificar, razón por la cual la gestión de la calidad, entendida de esta manera, no deja de plantear dificultades en cuanto a su puesta en práctica.

La nueva orientación de la Administración Pública hacia la Calidad Total, al igual que las empresas, deben poner énfasis en situar al cliente externo/ciudadano en el centro de atención de su organización, alcanza a sí misma, a su empleados (los funcionarios o servidores públicos) a los cuales se les confiere la categoría de clientes internos. Su estructura debe tender a la transformación, al aplanamiento de la jerarquía, a la revalorización de la ética, promoviendo el liderazgo, la satisfacción de su personal considerada como un factor de calidad, al desarrollo de nuevas políticas de personal, de gestión del conocimiento y de aprendizaje organizacional, potenciándose en fin, la vinculación entre empleados y organización, de modo que el trabajo contribuya al desarrollo del individuo en la esfera personal, aporte un espacio gratificante de participación e impulse la mejora de la organización en el campo de juego de un nuevo entorno de eficacia y transparencia.

La aplicación del SGC y el MECI, le han permitido a la Contraloría tipo cumplir con las funciones constitucionales y legales, atendiendo las limitaciones sobre el gasto público y generando impactos positivos en los sujetos vigilados y la ciudadanía, sin necesidad de aumentar la planta de personal recurriendo a alianzas estratégicas. La propuesta de contraloría tipo ha venido siendo probada desde 2008, en las contralorías de Manizales, Cúcuta, Valledupar, Caldas, norte de

Santander y César, con el apoyo de la GTZ, a través del acompañamiento técnico de expertos, de la universidad del Rosario.

## BIBLIOGRAFÍA.

ARANGO VIANA, Maria Del Pilar. CONFERENCIA SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD. Departamento Administrativo de la Función pública. Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites. Bogotá. 2004

ARAÚJO OÑATE, Mercedes. TUTA ALARCÓN, Ernesto. RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Control Fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las Contralorías territoriales en Colombia. Bogotá. Primera Edición. Editorial Universidad del Rosario. Agosto de 2010.

ARDILA BARRERA Jaime Raúl. “Pedagogía prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción.” Ponencia ante la Corte Suprema de Justicia, al presentar su nombre al cargo de Auditor General de la República. Editorial Mundo Gráfico Editores. Bucaramanga, Mayo de 2011.

AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe definitivo de la auditoría regular a la Contraloría General de la Republica vigencias 2003 a 2010.

AYALA PABÓN. Luis Fernando. Director Oficina de Planeación. Estudios previos del Contrato de prestación de servicio certificación del sistema de gestión de calidad de la Contraloría General de la República en la norma ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009 y acreditaciones internacionales. Selección abreviada – menor cuantía.

BECERRA BARNEY, Manuel Francisco. Contralor General. La CGR 1990- 1994. Un caso Exitoso de cambio institucional y modernización. Informe final de Actividades. Santa Fe de Bogotá D.C Editorial de la Contraloría General de la República., agosto de 1994.

BONILLA MALDONADO, Daniel - Editor Académico. Trasplantes del derecho y trasplantes jurídicos. Editorial Siglo del hombre. Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana- Pensar.

BUREAU VERITAS. Informe final de la auditoria de certificación ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009 a la Contraloría General de la República – Colombia.

CAMARASA CASTERÁ Juan José. Inspector General de Servicios de la CARM Profesor del Master de Calidad de la Escuela de Negocios de la Universidad de Murcia. Socio fundador del Instituto Murciano para la Excelencia “IMEX La Calidad en la Administración Pública. Educar. Abril 2004.



CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador. El Salvador. 26 y 27 de junio de 2008.

CASTAÑEDA MEZA Gustavo Adolfo. TUTA ALARCÓN Guillermo Ernesto. Hacia un nuevo paradigma del control fiscal territorial: efectividad, oportunidad y credibilidad. Sistematización de una propuesta de mejoramiento del control fiscal a propósito de las experiencias exitosas y mejores prácticas del organismo fiscalizador de la ciudad de Manizales. Primera Edición. Manizales. Editorial Universidad del Rosario, septiembre de 2011.

CASTAÑEDA. Gustavo. Carta de presentación del entonces candidato a Contralor de Manizales, remitida a los Honorables Magistrados y Concejales de la ciudad. Manizales.

COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resolución Orgánica No 05305 de 31 de enero de 2002. “Por la cual se establece la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y se dictan otras disposiciones.”

LAFURIE RIVERA José Félix. Vice Contralor. Cambio fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Editorial de la Contraloría General de la República –. 2001

OÑATE, Mercedes. TUTA ALARCON, Ernesto. RESTREPO MEDINA. Manuel Alberto. Control fiscal territorial – validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá. Primera Edición. Editorial Universidad del Rosario. Agosto de 2010.

ORTEGA MAZORRA, Jaime Andrés. Alcance de La Ley 872/03, en CONFERENCIA SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD. Departamento Administrativo de la Función pública, Dirección de Políticas de Control Interno Estatal y Racionalización de Trámites. Bogotá. 30 de diciembre de 2003.

PULIDO PACHÓN, Paúl. La Planificación en el Sistema de Gestión de la Calidad, en CONFERENCIA SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD PARA ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO. Tunja (Boyacá). Diciembre de 2007.

RINCÓN ARDILA, Zoraida. Directora oficina de Planeación. Informe Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad: SIGCC 2010. Bogotá. Editado por la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República. Febrero 18 de 2011.

RODRÍGUEZ R. Guillermo Augusto. BOTERO MEJÍA Álvaro. Proceso de Responsabilidad Fiscal. Comentarios Críticos. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez. 2009.

TURBAY QUINTERO, Julio César. Macroproceso de Direccionamiento estratégico Misión y Visión de la CGR 2008. Bogotá-. Contraloría General de la República. 2008.

UNAM. Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos. Edición Miguel Carbonell. Editorial TRTTA Instituto de Investigaciones Jurídicas –.

#### **b- Fuentes normativas.**

LEY 87 DE 1993. “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”

LEY 872 DE 2003 “Por la cual se crea el sistema de Gestión de calidad en al rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios.”

DECRETO 4110 DEL 9 DICIEMBRE DE 2004 “Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.”

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN ICONTEC, et al. Gestión de la calidad en el sector público, Norma Técnica de calidad en la Gestión Pública (NTCGP1000:2009), Bogotá: ICONTEC. 2009

ICONTEC. Norma técnica Colombiana NTC 9001:2000. Sistema de Gestión de Calidad. Bogota: ICONTEC

#### **c-Fuentes jurisprudenciales:**

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 426 de Junio 24 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-506 de julio 14 de 1999. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-996 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 167 del 20 de abril de 1995. Exp. D- 754. M.P FABIO MORÓN DÍAZ.

**d- Fuentes técnicas:**

CURSO VIRTUAL ISO 9000. Modulo Fundamentación del Sistema de Gestión de la Calidad. 2007

INSTITUTO NACIONAL DE CONSULTORÍA EN CALIDAD,(Colombia) Inalcel. [En línea] <<http://www.inalcec.com.co/eventos>.

NULLVALUE. “Referendo suprimiría 67 Contralorías Territoriales”. En diario el tiempo (en línea) Fecha de publicación 25 de septiembre de 2003. Disponible en [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com). Sección Nación.

UNIVERSIDAD DEL VALLE. [En línea] guía de planeación implementación del sistema de gestión de la calidad bajo la norma técnica de calidad para la gestión pública NTCGP 1000:2004. [http://procesos.univalle.edu.co/Archivos/guia\\_planeacion.pdf](http://procesos.univalle.edu.co/Archivos/guia_planeacion.pdf).> Departamento Administrativo de la Función Pública Red Universitaria de Extensión en Calidad Bogotá, D.C. Septiembre de 2006.



ANEXO No. 2.

Tabla 11-Macroproceso: control fiscal macro

| PROCESO:                                     | PROCEDIMIENTOS:   |
|--|---|
| Administración Control Fiscal Macroeconómico | <b>PRODUCTO Y PROCEDIMIENTO PARA ELABORAR:</b><br>Estadísticas fiscales<br>Informe de la situación de las finanzas del Estado y de la deuda pública<br>Informe auditoria del Balance General de la Nación<br>Elaborar informe de la situación de las finanzas del Estado.<br>La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.<br>Certificación de ingresos corrientes de libre destinación |
| Administración De Estudios Macroeconómicos   | <b>PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR</b><br>Diagnósticos sectoriales<br>Análisis de proyectos de ley<br>La evaluación ambiental<br>Elaborar artículos para revistas y publicaciones institucionales<br>Análisis de políticas públicas  |
| Medio Ambiente Y Recursos Naturales          | Procedimiento para el control del producto informe recursos naturales y del ambiente, informe sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, identificación y trazabilidad informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.   |

ANEXO 3.

Tabla 12-Macroproceso: participación ciudadana

| PROCEDIMIENTO  | OBJETIVO   | DESARROLLO  | FUNDAMENTO JURÍDICO   |
|--|--|---|---|
| DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL CONTROL CIUDADANO | Apoyar a los ciudadanos y a sus organizaciones para fortalecer su capacidad de ejercer el control ciudadano a la gestión pública y vincularlos a las estrategias del control fiscal participativo. | Estrategia de información, formación, organización, atención ciudadana, Auditorías articuladas, deliberación pública, Otros: Articulación y coordinación al interior de la entidad e interinstitucional, apoyo a gerencias. | Solicitudes de Control Excepcional: Las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003), y los gobiernos departamentales, distritales o municipales, las asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales y las personerías distritales o municipales solicitan el ejercicio del control fiscal excepcional, (artículo 26 de la Ley 42 de 1993 y Resolución 6069 de 2009, Artículo 5°.) |

| PROCEDIMIENTO   | OBJETIVO  | DESARROLLO   | FUNDAMENTO JURÍDICO   |
|---|---|--|---|
|   |   |  | Solicitudes de Función de Advertencia: hechos que ameriten el ejercicio de la función de advertencia <sup>190</sup> por parte de la CGR. (Artículo 5 del Decreto 267 de 2000.) 2. Ley 594 de 2000 15. Guía de Auditoría Gubernamental-Audite 16. Guía unificada de Responsabilidad Fiscal.  |
| DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS, QUEJAS, DERECHOS DE PETICIÓN Y OTRAS SOLICITUDES EN LA CGR. | Atender los requerimientos que los solicitantes interponen ante la Entidad y dirigirlos hacia sus procesos ordinarios, cuando comprendan hechos relacionados con el control fiscal que ejerce la CGR, y hacia las demás entidades, en caso de no ser de su competencia. | Desarrollo de las actividades de la estrategia de Atención al Ciudadano en la CGR aviso aportes derechos de petición solicitud del ejercicio del control fiscal excepcional, documentos de origen ciudadano. | Denuncias: sobre los sujetos de control de la Contraloría General de la República establecidos en la normatividad vigente. (Arts. 3° y 6° de la Ley 610/00)<br>Quejas: sobre hechos relacionados con la prestación inadecuada de sus servicios o posibles faltas disciplinarias de sus servidores públicos. (Ley 734 de 1993, Artículos 23 y 28)<br>Derechos de petición: sobre temas relacionados con las funciones de la CGR, (C.P y Decreto 267 de 2000)<br>Iniciativas Ciudadanas: Aportes ciudadanos que versen sobre la gestión de la CGR o de sus sujetos, en relación con el Control Fiscal o las estrategias del Control Fiscal Participativo.<br>ANEXO 2:<br>REFERENCIAS NORMATIVAS DEL PROCEDIMIENTO 1. Constitución Política de Colombia 2. Ley 42 de 1993 3. Ley 489 de 1998 |

<sup>190</sup>7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados.

| PROCEDIMIENTO | OBJETIVO | DESARROLLO | FUNDAMENTO JURÍDICO  |
|---------------|----------|------------|--|
|               |          |            | 4. Decreto - Ley 267 de 2000 5. Ley 850 de 2003 6. Resolución 5589 de 2004 7. Resolución 6069 de 2009 8. Resolución Orgánica 5574 de 2004. 9. Resolución 0030 de 2006. 10. Ley 962 de 2005 11. Ley 190 de 1995 12. Ley 610 de 2000 13. Ley 734 de 2002 14. |

#### ANEXO No. 4.

Tabla 13- Macroproceso: control fiscal micro

| <b>OBJETIVO:</b> Determinar la oportunidad y cumplimiento de los registros de acuerdo a las actividades realizadas, así mismo, verificar que los controles establecidos para el proceso auditor se cumplan y permitan obtener los productos con la calidad definida por la CGR. Además, asegurar que las actividades del proceso auditor cumplan los requisitos del Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad de la CGR, buscando el mejoramiento continuo de los procesos. |                        |   |                            |   |            |                                    |  |  |
|---|------------------------|---|----------------------------|---|------------|------------------------------------|--|--|
| <b>DESARROLLO:</b> El Plan describe cada etapa del proceso Auditor, la documentación, variables a controlar, especificación, responsable de ejercer el control, frecuencia y registro del mismo, y acciones a tomar ante las inconsistencias.   |                        |   |                            |   |            |                                    |  |  |
| ETAPA   | DOCUMENTO              | VARIABLE QUE CONTROLA   | ESPECIFICACION             | RESPONSABLE   | FRECUENCIA | REGISTRO                           | ACCIONES A TOMAR   |  |
| <b>1. PLANEACION ESTRATEGICA</b>  |                        |   |                            |   |            |                                    |  |  |
| Elaborar Matriz de Riesgos  | Cuadro de Excel        | Elaborar la matriz de riesgos de entes a asuntos a auditar                    |                            | Contralorías Delegada/Gerencias Departamentales o Distrital o Contralores Provinciales            | ANUAL      | Matriz de Riesgos de Cada Delegada | Las Contralorías Delegadas deberán Actualizar la Matriz de Riesgos |  |
| Consolidar y Presentar Matriz de Riesgos  | Cuadro de Excel        | Matriz consolidada  | Insumo del proceso Auditor | La Oficina de Planeación consolida y presenta al comité operativo la matriz Oficina de Planeación | ANUAL      | Matriz de Riesgos de Cada Sector   | Matriz de Riesgos Actualizada                                      |  |
| Preparar proyecto de priorización entes o Asuntos a auditar   | Cuadro de Excel        | Priorizar asuntos auditar   | Insumo del proceso Auditor | Comité Operativo  | ANUAL      | Acta de Comité Directivo           | Ajustar PGA consolidado  |  |
| Establecer Políticas y Lineamientos del PGA   | Documento Lineamientos | Establecer políticas y lineamiento para la elaboración del PGA. Asignación de | Insumo del proceso Auditor | Contralor General   | ANUAL      | Documento de Lineamientos          | Ajustar PGA consolidado  |  |

|   |  |  |                            |  |                        |   |   |  |
|---|--|--|----------------------------|--|------------------------|---|---|--|
|   |  |  | Recursos                   |  |                        |   |   |  |
| Elaborar Proyecto del PGA                     | Procedimiento del PGA                                      | Contralorías Delegadas y Gerencias Departamentales y Distrital Colegiadas                                | Insumo del proceso Auditor | Contralorías Delegada/Gerencias Departamentales o colegiada    | ANUAL                  | Proyecto de PGA por Delegada              | Ajustar PGA consolidado                           |  |
| Consolidar el PGA                             | Cuadro de Excel del PGA                                    | Consolidar proyecto del PGA  | Insumo del proceso Auditor | Oficina de Planeación  | ANUAL                  | PGA consolidado                           | Ajustar PGA consolidado                           |  |
| Revisar PGA consolidado                       | Cuadro de Excel del PGA                                    | Estudiar el proyecto PGA   | Insumo del proceso Auditor | Comité Operativo   | ANUAL                  | Acta de Comité Operativo                  | Ajustar PGA consolidado                           |  |
| Aprobar el PGA Consolidado                    | Cuadro de Excel del PGA, incluirlo en el aplicativo SIIGEP | Aprobar PGA se incluirá en el Sistema SIIGEP y se hará seguimiento a la ejecución                        | Insumo del proceso Auditor | Comité Directivo   | ANUAL                  | Acta de Comité Directivo                  | Ajustar PGA consolidado                           |  |
| <b>1.2. ASIGNACIÓN DE ACTIVIDADES</b>         |  |  |                            |  |                        |   |   |  |
| Designación del supervisor                    | Guía de Auditoría  | Una vez aprobado el PGA se hará la Designación del Supervisor, Responsable de Auditoría y equipo Auditor | Asignación de actividades  | Comité Técnico   | ANUAL                  | Acta de Comité Técnico                    | Ajustar los recursos involucrados                 |  |
| Elaborar Memorando de Asignación de Auditoría | Memorando de Asignación de Auditoría                       | Elaborar el memorando de Asignación de Auditoría   | Asignación de actividades  | Responsable de Auditoría                                       | una vez cada auditoría | Memorando de Asignación de Auditoría      | Ajustes al memorando de Asignación de Actividades |  |
| Aprobación del Memorando                      | Memorando  | Aprobar el memorando de Asignación de Auditoría  | Asignación de actividades  | Comité Técnico/Contralor Delegado                              | una vez cada auditoría | Acta Técnico                              | Ajustes al memorando de Asignación de Actividades |  |
| Comunicación del Memorando                    | Memorando de Asignación de Auditoría                       | comunicar el Memorando de Asignación de Actividades  | Asignación de actividades  | Director de Vigilancia Fiscal/Gerencia departamental colegiada | una vez cada auditoría | Memorando notificado                      | Memorando notificado                              |  |
| Comunicar al Auditado                         | Oficio   | Instalación de la Auditoría  | Asignación de actividades  | Contralor Delegado o Gerencia departamental Colegiada          | una vez cada auditoría | Oficio de presentación del Equipo Auditor | Ajustes al memorando de asignación de Actividades |  |



| 2. FASE DEL PROCESO DE AUDITORIA       |   |  |   |                                     |   |   |   |  |
|--|---|--|---|-------------------------------------|---|---|---|--|
| 2.1 FASE DE PLANEACION DE LA AUDITORIA |   |  |   |                                     |   |   |   |  |
|  | Definir Actividades de la fase de planeación              | Cronograma                                   | Actividades para desarrollar la Fase de Planeación  | Fase de Planeación de la Auditoria  | Equipo Auditor                                | una vez cada auditoria                      | cronograma de Actividades                             | Ajustes al memorando de asignación de Actividades      |
|  | registro en el Sistema de los resultados de la Evaluación | Matriz de evaluación y calificación del SCI. | Verificar el registro en el Sistema de los resultados de la evaluación del S.C.I          | Fase de Planeación de la Auditoria  | Supervisor                                    | una vez cada auditoria                      | reporte de DVF  | Ajustes la matriz de evaluación y calificación del SCI |
|  | Elaborar el Plan de Trabajo                               | Plan de Trabajo                              | Actividades y tiempo estimado para ejecutar la fase de Planeación                         | Fase de Planeación de la Auditoria  | Responsable de Auditoria y Equipo Auditor     | una vez cada auditoria                      | Plan de Trabajo                                       | Ajustes al Plan de Trabajo                             |
|  | Aprobar Plan de Trabajo                                   | Plan de Trabajo                              | Plan de Trabajo para las fases de Ejecución e Informe                                     | Fase de Planeación de la Auditoria  | Comité Técnico                                | una vez cada auditoria                      | Acta de comité Técnico                                | Ajustes al Plan de Trabajo                             |
|  | Aprobar programas de Auditoria                            | Programas de Auditoria                       | Objetivos, criterios, fuentes, procedimientos tiempo y recursos por línea de Auditoria    | Fase de Planeación de la Auditoria  | Responsable de Auditoria                      | una vez cada auditoria                      | Firma en Programas de Auditoria                       | Ajustes al Plan del Programa de Auditoria              |
| 3.2 FASE DE EJECUCION DE LA AUDITORIA  |   |  |   |                                     |   |   |   |  |
|  | Mesas de Trabajo  | Ayuda de Memoria                             | Realizar mesas de Trabajo   | Todas las fases del proceso auditor | Responsable de Auditoria y Equipo Auditor     | Durante todas las fases del proceso auditor | Ayudas de Memoria                                     | Ajustar papeles de trabajo y procedimientos            |
|  | Revisar Papeles de Trabajo                                | documento                                    | Características de Presentación y Contenido   | Todas las fases del proceso auditor | Responsable de Auditoria                      | Durante todas las fases del proceso auditor | Papel de trabajo                                      | Ajustar papeles de trabajo y procedimientos            |
|  | Validar Hallazgos   | papeles de trabajo                           | estructura y atributos del hallazgo   | Fase de Ejecución de la Auditoria   | Comité Técnico Nivel Central y Desconcentrado | una vez cada auditoria                      | acta de comité técnico nivel central y desconcentrado | ajustar los hallazgos en los papeles de trabajo        |
|  | Trasladar Hallazgos con connotación disciplinaria y penal | oficio                                       | traslado del hallazgos las instancia competentes en el desarrollo de la fase de ejecución | Fase de ejecución de la Auditoria   | Comité Técnico Nivel Central y Desconcentrado | una vez cada auditoria                      | Ayudas de Memoria y oficios                           | Completar o ampliar el Contenido                       |

| 3.3. FASE DE INFORME DE LA AUDITORIA                                      |                      |  |   |  |                        |  |  |  |
|---|----------------------|--|---|--|------------------------|--|--|--|
| Reporte de Hallazgos  | cuadro en Excel      | Analizar y validar el reporte de hallazgos de Auditoria  | Fase de Informe                             | comité Técnico Nivel Central y Desconcentrado                | una vez cada auditoria | Acta comité Técnico  | Reporte de Hallazgos   |  |
| Reporte de Conclusiones por línea   | Guía de Auditoria    | Remitir al Nivel Central las conclusiones por línea  | fase de Informe                             | Gerente Departamental o Distrital o Contralores Provinciales | una vez cada auditoria | Ayuda de memoria y oficio  | Reporte de Conclusiones  |  |
| Consolidar y elaborar el proyecto informe para sustentarlo                | documento de informe | Contenido y Soportes   | Fase de Informe                             | Comité Técnico Nivel central y Departamental                 | una vez cada auditoria | proyecto de informe  | ajustar el Proyecto Informe  |  |
| Aprobar informe consolidado y entrega de hallazgos con connotación fiscal | Guía de Auditoria    | Contenido y Soportes   | Fase de Informe                             | Comité Técnico Nivel Central                                 | una vez cada auditoria | Proyecto de informe consolidado y oficio de entrega de hallazgos fiscales          | Ajustar el Proyecto de informe consolidado y oficio de entrega de hallazgos fiscales |  |
| Cierre de la Auditoria  | Guía de Auditoria    | Cierre de Auditoria al ente auditado   | Fase de Informe                             | Contralor Delegado   | una vez cada auditoria | Informe liberado   | entrega de resultado al ente auditado  |  |
| Entregar informe Final  | Guía de Auditoria    | Liberación producto Informe final conforme o no conforme bajo concesión o control del no conforme para evitar su uso | Fase de Informe y Publicación de resultados | Contralor Delegado Sectorial o Gerente Departamental         | Una vez cada auditoria | Informe final y el oficio remisorio  | Si el producto se considera no conforme hace el tratamiento correspondiente          |  |
| Entregar papeles de Trabajo   | Guía de Auditoria    | cumplimiento de requisitos   | Una vez liberado el informe Final           | Equipo Auditor   | Una vez cada auditoria | Entrega de Papeles a los diez días hábiles siguientes a la firma del Informe Final | Cumpliendo con el procedimiento y el manual de Gestión Documental                    |  |
| 4. EVALUACIÓN DEL PROCESO AUDITOR   |                      |  |   |  |                        |  |  |  |
| Evaluar objetivos del proceso auditor                                     | Memorandum           | Evaluar objetivos del proceso auditor  | posterior a la entrega el Informe           | Comité Técnico   | semestralmente         | Acta de comité técnico   | propuesta de mejora en talento humano, recursos financier                            |  |

|  |   |                         |  |                                   |  |                |                          |  |
|--|---|-------------------------|--|-----------------------------------|--|----------------|--------------------------|--|
|  |   |                         |  |                                   |  |                |                          | os y otros, insumo de la Planeación Estratégica en el siguiente PGA                            |
|  | Autoevaluación de Desempeño profesional en el proceso auditor | Documento               | Auto evaluación de Desempeño profesional en el proceso auditor | posterior a la entrega el Informe | Supervisor y el equipo auditor                                   | semestralmente | Ayuda de memoria         | Propuesta de mejora en talento humano, insumo de la Planeación Estratégica en el siguiente PGA |
|  | Definir estrategias de mejoramiento                           | documento de resultados | Definir estrategias de mejoramiento                            | posterior a la entrega el Informe | Comité Operativo   | semestralmente | Acta de Comité Operativo | Documento consolidado  |
|  | Implementar Estrategias de mejoramiento                       | documento de resultados | Implementar Estrategias de mejoramiento                        | posterior a la entrega el Informe | Contralorías Delegadas o Gerencias Departamentales o Distritales | semestralmente | Actas o oficios          | estrategias implementadas  |

Información para la elaboración de la tabla tomada de: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Sistema Integral de Gestión de Calidad. En línea. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co).

## ANEXO 5.

Tabla 5 - Funciones constitucionales de la Contraloría General de la República.

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES   | TECNICIDAD DE LA FUNCIÓN  |
|--|---|
| Prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas por los responsables del manejo de los fondos o bienes de la Nación (No. 1 Art. 268), (Potestad reglamentaria autónoma <sup>1</sup> de origen constitucional, regulatoria del método y contenido de la rendición de la cuenta.)  | La finalidad de la atribución es que la rendición de las cuentas se haga de una forma ordenada y sistemática, de tal forma que resulte útil para la vigilancia de la gestión fiscal y le facilite a los responsables el cumplimiento de tal obligación. <sup>1</sup>  |
| Indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse (No.1 Art. 268) <sup>1</sup> . Para emplearse en la revisión y consecuente aprobación o negación de las cuentas presentadas por los responsables del Erario.<br><br>Tiene sustento en un nuevo género de control que supera la simple | Es técnico. En la medida en que los tres tipos de criterios se refieren a la confrontación de la condición o el hecho con normas técnicas de conocimiento específico así: el control financiero se refiere al examen que se realiza, con base en las normas especiales de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una Entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron se observaron y cumplieron las normas aplicables y los principios de contabilidad universalmente aceptados.(Art. 10 Ley 42/1993) |

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES   | TECNICIDAD DE LA FUNCIÓN   |
|--|--|
| <p>revisión numérica legal, la cual trasciende la evaluación de gestión y resultados.</p> <p>Esta competencia es la fuente normativa para la expedición del Sistema de Auditoría Integral con enfoque Gubernamental Audite- con el cual se adopta la metodología interna de trabajo. (Marco de acción del control fiscal y fuente del debido proceso, actos reglamentarios de estirpe constitucional.)</p> | <p>El control de gestión u operativa. Consiste en determinar cuantitativamente el avance en los objetivos y metas y su impacto mediante el examen de la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos de las entidades en la administración de los recursos públicos, a través de la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad (Art. 12 de la Ley 42/93); es el sistema de control que debe alertar al gestor sobre las desviaciones que se produzcan, en la consecución de los objetivos, y que permite controlar sus programas de acción y su presupuesto.</p> <p>Control de Resultados. Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la Administración en un periodo determinado, busca que los gestores fundamenten su actuar en sus resultados o impactos<sup>1</sup></p> |
| <p>Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, es la evaluación de la administración de los recursos en sus sujetos, para determinar si esta se ha cumplido a cabalidad, preservando los principios de la gestión fiscal.</p>  | <p>El sistema de revisión de la cuenta es el estudio especializado de documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia, y la equidad de sus actuaciones <sup>1</sup>con la aplicación de este sistema de control, se efectúa un estudio de carácter técnico del contenido de los documentos que certifican las operaciones de gestión de los responsables de los recursos públicos y su conformidad presupuestal, financiera y contable.</p> <p>El resultado final de la revisión de la cuenta es un pronunciamiento denominado el fenecimiento, concepto mediante el cual la Contraloría respectiva determina su conformidad con las operaciones, no sólo en cuanto al manejo legal, financiero, contable y técnico; también verifica si la gestión cumple con los principios de eficacia, eficiencia y equidad.<sup>1</sup></p>  |
| <p>Determinar el grado de eficiencia, eficacia y efectividad con que hayan obrado los responsables del erario (No.2 del Art.268),</p>  | <p>Dado que mide la Gestión del responsable de los recursos públicos, en indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, implica necesariamente la realización de estudios técnicos que permitan medir y evaluar la asignación de tales recursos y los resultados obtenidos, en complemento de los instrumentos tradicionales de vigilancia, con una proyección hacia la gestión, resultados e impacto de las políticas públicas, los planes, proyectos, presupuesto e incluso de cada contrato en particular.</p>  |
| <p>Llevar un registro de la deuda pública <sup>1</sup>de la Nación y de las Entidades territoriales, (No.3. Art. 268);</p>   | <p>Proporciona elementos de juicio técnicos sobre la sostenibilidad de la deuda, el alcance del déficit fiscal y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Tiene una triple función de control: a) base para la competencia certificadora de las Finanzas del Estado; b) acceso a los contratos de empréstito; c) conoce y cuantifica los compromisos financieros y su impacto para orientar la formulación de políticas fiscales respectivas.</p>   |
| <p>Exigir informes sobre la gestión fiscal. (No. Art. 268)</p>   | <p>Proporciona datos técnicos dado que es el complemento para que la CGR, pueda consolidar la información fiscal, del presupuesto, balance, contabilidad de la Hacienda y deuda pública de todo el Estado colombiano.</p>  |
| <p>Establecer la responsabilidad de la Gestión Fiscal, (No.5 del Art. 268),</p>  | <p>Es la declaración administrativa sobre asuntos de conocimiento específico, en contra de sujetos calificados, se encuentra encaminado a obtener una decisión jurídica, en relación con el detrimento del patrimonio público ocasionado por un gestor fiscal.</p>   |
| <p>Imponer sanciones pecuniarias que sean del caso.(Numeral 5 Art.268),</p>  | <p>Es una facultad con que únicamente cuentan los órganos de control fiscal, para hacer efectivas las funciones de vigilancia y control fiscal, las cuales son impuestas como consecuencia directa de las faltas en que incurren los gestores fiscales, al incumplir con sus deberes propios de servidor público, en los eventos en que el legislador tipifica tales conductas como censurables.</p>   |
| <p>Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno. De las Entidades y organismos del Estado, (núm. 6 Art. 269),</p>   | <p>Es un control especialísimo sobre los trámites que se encuentran en curso ante las Entidades públicas. Es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. (Art. 18 de la Ley 42/1993).</p> <p>El control previo establecido en el ordenamiento anterior se convirtió en el control interno, que es una modalidad de vigilancia administrativa que por</p>  |

| FUNCIONES CONSTITUCIONALES   | TECNICIDAD DE LA FUNCIÓN  |
|--|---|
|  | mandato constitucional, deben instaurar y desarrollar cada una de las Entidades del Estado, para que sus actividades se realicen de acuerdo con las normas legales y constitucionales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la Dirección y en atención a las metas y objetivos previstos.  |
| Informar el estado de los recursos naturales y del medio ambiente. (núm. 7 Art.268);   | Es el control de la gestión pública en el campo ambiental, con el fin de verificar si promueve el desarrollo sostenible, asegura el adecuado uso de los recursos naturales y preserva mediante el ejercicio del control fiscal un ambiente sano. En virtud de esta función, no se construyen las cuentas e inventarios de los recursos naturales, ni se ejerce atribución de autoridad ambiental. |
| Suspensión inmediata de funcionarios verdad sabida y buena fe guardada. (Núm. 8 Art.268);  | Esta es una facultad muy especial con que cuentan los contralores que busca separar temporalmente del cargo a un funcionario, para preservar la integridad de las investigaciones fiscales, penales o disciplinarias que implica su cumplimiento inmediato por parte del nominador. (Art. 272 y 268 C.P);   |
| Presentar proyectos de ley.  | En temas específicos relativos al régimen de control fiscal y a la Organización y funcionamiento de la CGR, así como para proponer el régimen jurídico de los organismos que ejercen esta vigilancia en el país. Esta función está en consonancia con las atribuciones de armonizar el ejercicio del control en todo el país. (Art. 268 No. 9)  |
| Presentar al Congreso y al Presidente de la República, una certificación sobre las finanzas del Estado. (núm. 11 Art. 268);  | Examen de las finanzas estudio – hacer, análisis del campo de acción sobre los ingresos gastos y el financiamiento que requiera, la diferencia entre los 2 primeros muestra el nivel real de déficit y el segundo la necesidad de financiarlo. Así como un análisis al comportamiento sectorial de las finanzas públicas,   |
| Armonizar los sistemas de control fiscal, de todas la Entidades públicas del orden nacional y territorial, (num.12 Art. 268);  | Identificar métodos comunes, consistentes y racionales de rendición de cuentas del sector público. Mediante la expedición de normas ESTANDARIZAR. SINACOF   |
| Presentar la cuenta General del presupuesto y del Tesoro.  | Es una comparación entre la ejecución y la programación presupuestal, evidenciando las desviaciones que existen entre la planeación y la realidad del presupuesto. A partir de este fenómeno se analiza la eficiencia, economía y equidad por parte del ejecutivo y del mismo congreso, en las competencias que se asignan frente al presupuesto en los Arts. 345 y 355, de la C.P.               |
| Certificar el balance General de la Hacienda. (inciso final Art. 268)  | Es el resultado de la auditoría al Balance General de la Hacienda, que es la consolidación de los estados financieros del Sector público nacional. Examina el proceso de consolidación de las cuentas que adelanta el Contador General de la Nación e incorpora el dictamen de las auditorías realizadas de manera individual a Entidades que hacen parte de dicho consolidado.                   |
| Ejercer control excepcional sobre las Entidades territoriales. (Núm. 3 Art.267);   | Es la facultad exclusiva de la CGR, para el ejercicio de la vigilancia fiscal, sobre los recursos endógenos propios de las Entidades territoriales.1  |
| Ordenar la adjudicación de licitaciones en Audiencia Pública.  | Dicha actuación es un acto de vigilancia en harás de preservar el principio de transparencia y de publicidad en la función Administrativa y en la contratación.   |
| Propiciar la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. (Art. 270) su desarrollo legislativo se encuentra consagrado en la Ley Estatutaria No. 134 de 1994, en la que se establecen los mecanismos de participación ciudadana. Es un eje de la vigilancia fiscal fundamental para apoyar y nutrir el control fiscal que cumplen todas las Contralorías. | A la CGR le corresponde organizar los sistemas y las formas de participación ciudadana, que permitan vigilar que la gestión pública se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Instrumento de apoyo a la vigilancia fiscal. (Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo)   |