

R



CORPORACIÓN
UNIVERSITARIA
REMINGTON
RES. 2661 MEN JUNIO 21 DE 1996

FACULTAD DE CONTADURÍA

Contaduría Pública

Asignatura: Control del Sector Público

Dirección General de Educación a Distancia y Virtual

Este material es propiedad de la Corporación Universitaria Remington (CUR),
Para los estudiantes de la CUR en todo el país.

2012

CRÉDITOS



El módulo de estudio de la asignatura Control del Sector Público del programa Contaduría Pública es propiedad de la Corporación Universitaria Remington. Las imágenes fueron tomadas de diferentes fuentes que se relacionan en los derechos de autor y las citas en la bibliografía. El contenido del módulo está protegido por las leyes de derechos de autor que rigen al país.

Este material tiene fines educativos y no puede usarse con propósitos económicos o comerciales.

AUTOR

Mauricio Alejandro Bedoya Jiménez

Economista – Ms Administración Económica y Financiera – Estudios Gobierno y Políticas Públicas – Director Talento Humano, Director Departamento Asuntos Administrativos, Director Fondo territorial de Pensiones, Jefe Prestaciones Económicas (Gobernación del Quindío)

Mauricio.bedoya@remington.edu.co

Nota: el autor certificó (de manera verbal o escrita) No haber incurrido en fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario eximió de toda responsabilidad a la Corporación Universitaria Remington, y se declaró como el único responsable.

RESPONSABLES

Facultad de Contaduría

Decano

Dr. Carlos Fredy Martínez Gómez

contaduria.decano@remington.edu.co

Director General de Educación a Distancia y Virtual

Dr. Elkin Darío Ocampo Toro

distancia.director@remington.edu.co

Coordinadora de Medios y Mediaciones

Angélica Ricaurte Avendaño

mediaciones.coordinador01@remington.edu.co

GRUPO DE APOYO

Personal de la Unidad de Medios y Mediaciones

EDICIÓN Y MONTAJE

Primera versión. Febrero de 2011.

Derechos Reservados



Esta obra es publicada bajo la licencia Creative Commons. Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

1.	MAPA DE LA ASIGNATURA.....	7
2.	UNIDAD 1 CONTROL FISCAL	8
2.1.	Relación de Conceptos	8
2.2.	Prueba Inicial.....	9
2.3.	Tipos de control.....	10
2.4.	Organismos de control.....	17
2.5.	Reseña Histórica.....	23
2.6.	Prototipos de Control Fiscal	26
3.	UNIDAD 2 INSTRUMENTOS DE CONTROL FISCAL.....	28
3.1.	Relación de Conceptos	28
3.2.	Prueba Inicial.....	29
3.3.	Indicadores.....	29
3.4.	El Sistema de Control Interno	47
3.5.	Control Fiscal.....	54
3.6.	Auditorias de Control Fiscal	60
4.	PISTAS DE APRENDIZAJE	72
5.	GLOSARIO	74
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	75

1. MAPA DE LA ASIGNATURA

CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

El propósito del presente módulo hace referencia al aprendizaje del estudiante del control del sector público, como mecanismo de control y detección de conductas y situaciones que pueden tener efectos negativos en el funcionamiento de las funciones que deben ser desempeñadas por el Estado, así mismo el brindar a los estudiante los mecanismos y herramientas diseñadas para ejercer dicho control, tales como el control fiscal, el control interno, los indicadores de gestión entre otros.

OBJETIVO GENERAL

Desarrollar en el estudiantes, a través de la utilización de los diferentes instrumentos del control, las habilidades necesarias, que permitan dar cuenta del significado de la evaluación de la gestión fiscal relacionada con el cumplimiento de los fines esenciales del estado

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar, a través de una revisión de antecedentes históricos, el uso de los conceptos e instrumentos del control público requeridos que permitan el conocimiento y la diferenciación de los mecanismos e instrumentos de que se vale el estado para la realización del control.
- Entender a través de la explicación de las distintas herramientas de control cuál es su la función y aplicación de las herramientas de control que permiten ejercer una adecuada atención en la utilización de los recursos destinados por el estado para atender sus funciones básicas.

UNIDAD 1

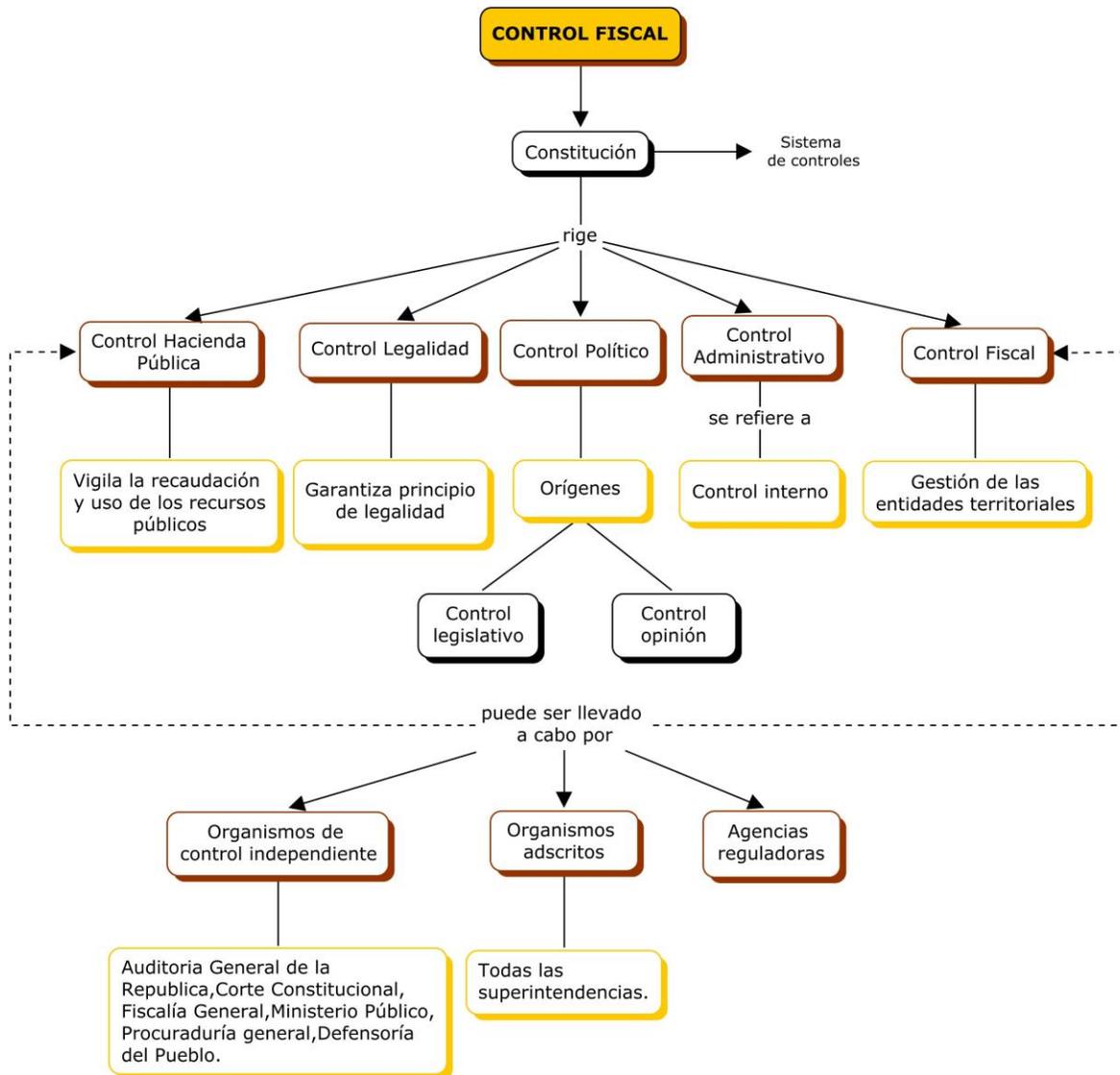
Control
Fiscal

UNIDAD 2

Instrumentos
de Control
Fiscal

2. UNIDAD 1 CONTROL FISCAL

2.1. Relación de Conceptos



OBJETIVO GENERAL

Analizar, a través de una revisión de antecedentes históricos, el uso de los conceptos e instrumentos del control público requeridos que permitan el conocimiento y la diferenciación de los mecanismos e instrumentos de que se vale el estado para la realización del control.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las diferentes clases de control, su importancia y su función que permiten vigilar los recursos públicos que administran las distintas entidades del Estado.
- Reconocer las distintas funciones de las entidades del estado que ejercen control sobre la gestión de las empresas que ejercen funciones públicas y privadas en Colombia.
- Comprender la importancia del Control Fiscal como mecanismos idóneo que permite el monitoreo de las distintas funciones que son desarrolladas por el estado.
- Comprender los diferentes prototipos de control, que permitan que sus ventajas y desventajas sean determinadas en su implementación

2.2. Prueba Inicial

Responda cada una de las siguientes preguntas:

1. ¿Sabes usted a que hace referencia el control?
2. ¿Cuáles son las fuentes del control en el estado Colombiano?
3. ¿Conoce usted los organismos que ejercen algún tipo de control en el país? Enúncielos
4. ¿A que hace referencia el control Fiscal?
5. ¿Qué es un modelo de control fiscal?

TEMAS

TIPOS DE CONTROL

ORGANISMOS DE CONTROL

ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL

PROTOTIPOS DE CONTROL FISCAL

2.3. Tipos de control

La Constitución es un Sistema de Controles.

La Constitución Política de Colombia, es un sistema de control sustentado en el Estado de derecho. Nuestro país es una república unitaria, democrática y participativa. La Constitución reconoce que el pueblo es soberano, y establece la participación del pueblo en la conformación, manejo y control del Estado. Tiene por finalidad la garantía de los derechos de los asociados, y la promoción del mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Entre las características que tiene el Estado de derecho se encuentran: la participación del pueblo en los actos de sus agentes, así como la separación de las responsabilidades y las atribuciones que le competen a cada una de las tres Ramas del Poder Público. En esta separación le corresponde a la Rama Legislativa expedir las Leyes, al Gobierno ejecutarlas y a la Rama Judicial ejercer la justicia, constituyendo así un elaborado sistema de control político y social que tiene como base a la democracia.

La Constitución, como norma general orientadora, no sólo establece la organización social y jurídica que enmarca nuestras relaciones en comunidad, sino que también le asigna a los organismos públicos, diferentes funciones y responsabilidades, a la vez que señala los mecanismos para asegurar que las normas y las funciones delegadas sean cumplidas y ejecutadas dentro del orden jurídico y económico del Estado.

El Control Sobre la Hacienda Pública

La Fiscalización del Presupuesto tiene su origen en la capacidad impositiva que se predica del Estado en ejercicio de su soberanía y que se ejerce por medio de los órganos constitucionales dotados de poder tributario.

En Colombia, el Congreso es el órgano que representa el poder popular, y tiene entre otras la función de establecer los tributos, fijar las contribuciones y establecer los gastos de la administración. De igual manera, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales tienen esa atribución constitucional.

El Control surge entonces, como la necesidad de vigilar desde la recaudación hasta el uso e inversión de los recursos públicos. El manejo que el gobierno le dé a la designación y encomienda de administrar bien los recursos y con cautela.

El Control Económico y sobre la Hacienda tiene varios ingredientes, y está a cargo del Congreso y de los órganos con poder legislativo.

El Congreso, asamblea o concejo municipal aprueba el respectivo Plan de Desarrollo, y le provee de recursos para su ejecución por medio de la expedición de las apropiaciones anuales de Presupuesto. También faculta al ejecutivo para obtener empréstitos, enajenar empresas y en general obtener y emplear los recursos.

Como parte de los controles que tiene instituidos el legislativo, en el nivel nacional para garantizar que el ejecutivo ejerza adecuadamente las funciones encomendadas, se cuenta con que el Congreso, recibe los informes de gestión (Memorias) y aquellos que sobre las finanzas públicas le provee anualmente el Gobierno. También estudia la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que le rinde la Contraloría General de la República y el Balance General de la Nación que prepara el Contador General de la Nación, debidamente auditado por el Contralor General de la República.

Con estos instrumentos, el Congreso orienta la política pública, ajusta los planes económicos que le son preparados por el Gobierno y ejerce el control sobre el manejo de la economía y las finanzas, procurando un balance entre el desarrollo general de la economía, los gastos presupuestales, los programas de gobierno y la tributación.

El Control de la Legalidad.

Tiene por objeto garantizar el principio de legalidad y por lo tanto, que la actividad del Estado se someta a un ordenamiento Jurídico. Respecto al principio de legalidad Younes (1995) ha establecido que este:

Es la sujeción de la actividad del Estado a un orden jurídico previamente establecido y rigurosamente jerarquizado, por un conjunto de normas jurídicas de diferente valor.

Este ordenamiento jurídico, que orienta y al cual se somete toda la gestión administrativa tiene dos características fundamentales: Que sea previamente establecido y que esté rigurosamente jerarquizado, es decir constituido por un conjunto de normas de diverso valor, de tal manera que las normas de menor valor jurídico respeten siempre a las de mayor jerarquía.

Lo anterior indica el sometimiento al orden jurídico, lo cual está por encima de cualquier interpretación y la facultad que tiene la Ley para señalar con precisión lo que se permite o no se permite, y los mecanismos para sancionar las conductas cuando se aparten de lo establecido en la Ley. Si una conducta no se ha definido previamente como punible, por la Ley, no puede el Estado reprimirla, ni aplicar sanción alguna.

La jerarquía de las Normas

El principio de legalidad tiene que ver con la jerarquía de las normas. Una clasificación de las Normas Jurídicas, es por su orden de importancia o preponderancia y jerarquía.

En orden de importancia, las normas jurídicas en Colombia, siguen el siguiente orden:

1. La Constitución Política de Colombia.

2. Las Leyes

▣ Las Leyes Estatutarias, estas regulan:

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección
- b. Administración de Justicia
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; Estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana
- e. Estado de Excepción (Guerra, Conmoción, Emergencia económica, social/o ecológica).

▣ **La Leyes Orgánicas.**

▣ Las Leyes Ordinarias, hace referencia a las demás Leyes no citadas en los numerales 2a y 2

▣ Las resoluciones que en materia de rendición de cuentas y uniformización de los sistemas contables dicten el Contralor General de la República y el Contador General de la Nación, respectivamente y éstas, en cuanto nazcan de una atribución de dicho funcionario.

3. Los Decretos, resoluciones ejecutivas y demás actos del Presidente de la República en este orden:

- ▣ Los Decretos Constitucionales expedidos por el Presidente de la República.
- ▣ Los Decretos expedidos en Estado de Excepción (Conmoción Interior, Emergencia Económica y Guerra Exterior)
- ▣ Los Decretos Leyes (con base en atribuciones)
- ▣ Los Decretos ordinarios

4. Las Ordenanzas de las Asambleas Departamentales

5. Los Decretos de los Gobernadores

6. Actos de las demás autoridades departamentales según su jerarquía.

7. Los Acuerdos de los Concejos Municipales

8. Los Decretos de los Alcaldes municipales

9. Las Resoluciones, (salvo las que dicten el Contralor General de la República y el Contador general de la Nación para el examen de las cuentas y la consolidación contable respectivamente, que se asemejan a Leyes por tener su origen en la voluntad popular expresada en los artículos de la Carta Política, relativos a las funciones de estos funcionarios, y la manera de ejercerlas).

10. Las instrucciones, directivas, memorandos e instrucciones impartidas por el Presidente de la República.

Jurisdicción Constitucional:

Corresponde a la Corte Constitucional y por excepción al Consejo de Estado la guarda de la integridad de la Constitución Política.

La Constitución de 1991 instituyó a la Corte Constitucional, como el organismo a cuyo cargo está el pronunciamiento definitivo y la custodia de los preceptos constitucionales, cuando quiera que alguna norma sea demandada o impugnada, o se requiera la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

También interviene el Gobierno en el control de conveniencia e inexecutable de las Leyes. Al momento de sancionar una Ley, el Presidente de la República puede objetarla por inconveniente o por inconstitucional. Inconveniente, cuando se trate por ejemplo de una Ley que imponga nuevas erogaciones al Gobierno, pero éste no tenga prevista la forma de financiar las apropiaciones; e inconstitucional, cuando quiera que contradiga los principios y articulado de la Carta Política.

En el segundo caso, el proyecto de Ley controvertido deberá someterse al estudio de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional puede poner en juego su atribución, ya sea por demanda o de oficio. Examina los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 212 (Estado de guerra exterior); 213 (Conmoción Interior) y 215 (Estado de emergencia económica). Por vía de acción: Todas las Leyes, los Decretos Leyes (Facultades extraordinarias), los decretos especiales (autorización para celebrar contratos, enajenar bienes y negociar empréstitos), los decretos de planificación, expedidos con base en las facultades que otorga el

artículo 341 de la Carta al Presidente de la República, los actos reformativos de la Constitución, Referendos sobre las Leyes, o los Plebiscitos.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

En Colombia, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo corresponde al Consejo de Estado y los Tribunales y jueces de lo Contencioso Administrativo. Sus funciones se orientan a tres tareas fundamentales: Juzgar los actos del Gobierno, asesorar al Gobierno y resolver conflictos de competencias y los relacionados con la contratación administrativa.

En cuanto a la primera función, la de realizar juicios a los actos de la administración, éstos se someten a lo establecido por el decreto 01 de 1984, el decreto 2403 de 1989 y sus reformas. Estos juicios se pronuncian a través de sentencias o fallos.

Esta función se cumple mediante las acciones contencioso administrativas: Acción de nulidad, acción restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acción contenciosa contractual y acción de definición de competencias.

La segunda función, La cumple cuando produce conceptos, los cuales no necesariamente son de obligatorio cumplimiento en todos los casos, ya que el Contencioso puede solicitar reserva, sobre el contenido o efectos del concepto. Para que el Gobierno pueda consultar al Consejo de Estado, es preciso, que se formule la consulta, a través del ministro, o del director del departamento administrativo correspondiente al cual está adscrita o vinculada la entidad. Este concepto se tramitará posteriormente por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Una vez expedido el concepto, éste no obliga, incluso, puede el Consejo de Estado conceptuar y solicitar la reserva sobre el concepto expedido. No obstante se estará formando un acervo importante de jurisprudencia y doctrina que apoyará el desarrollo del control de legalidad.

El Control Político

Puede tener dos orígenes: El control legislativo o el control de la opinión.

En el primer caso, se tiene establecido la moción de censura, las citaciones a dar declaraciones, la pérdida de la investidura, los juicios del Senado de la República y hasta el control de la gestión fiscal, como instrumentos del control político.

El control de la opinión se lleva a cabo a través de la participación ciudadana la cual permite velar por los intereses comunes de los ciudadanos.

El Control Del Ministerio Público

Dentro de las instituciones públicas colombianas es importante la presencia del denominado Ministerio Público. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la Ley.

Son funciones del Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Las funciones del Ministerio Público fueron señaladas por el artículo 277 de la C.P.

El Control Administrativo

En su concepción integral el Control Administrativo es de naturaleza interno, de la administración.

El Sistema de Control Interno

Todos los organismos de todas las ramas, órdenes y niveles, deben tener un sistema de control interno, cuyos objetivos, características y organización obedecen a lo prescrito por la Constitución Política en sus artículos 209 y 269, reglamentados por la Ley, en diversas disposiciones, en especial la Ley 87 de 1993, establecida y reafirmada mediante diversos decretos y disposiciones, como las Leyes 42, 80 y 87 de 1993, la Ley 136 de 1994, Ley 190 de 1995, Ley 294 de 1996, Ley 489 de 1998, Leyes 617, 715 y 734 del 2002; Decretos 1826 de 1994, 280 de 1996, 2145 de 1999, 1537 de 2001, 2539 de 2000, 1599 de 2005, 2621 de 2006; Directivas presidenciales 2 del 1994, 1 del 1997, 04 del 2000, 10 del 2002; Circulares del Consejo Asesor 2, 3,4, 5, 6 de 2005, 2,3,4 y 5 de 2006 y 1000-02-07 del 2007

El Control Fiscal

EL Control Fiscal es una función pública que realiza la Contraloría. El Control Fiscal se puede contratar con empresas privadas colombianas, previo el visto bueno del Consejo de Estado. El control a cargo de las Contralorías que lo ejercen de manera autónoma e independiente, es posterior y selectivo, de acuerdo con la Constitución y la Ley y se ejecuta dentro de sus propias jurisdicciones. El ejercicio del control fiscal financiero, de gestión y resultados, está fundado en la economía, la eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

La Contraloría General de la República puede excepcionalmente realizar vigilancia sobre la gestión de entidades territoriales. Es una entidad técnica, con autonomía administrativa y presupuestal.

El ejercicio del Control Fiscal se funda en lo establecido para las Contralorías por la Ley 42 de 1993. Las contralorías ejercen su vigilancia a través de diversos mecanismos, como llevar registros de la deuda pública, la contabilidad de la ejecución presupuestal y la auditoria al balance general de la Nación preparado por el Contador General de la Nación, funcionario de la Rama Ejecutiva. En su control a las entidades y personas sujetas de vigilancia, practica la auditoría, el examen de la cuenta, el análisis del excedente público, el control de gestión y resultados, cuya finalidad es garantizar el correcto manejo de los caudales y recursos públicos.

Las Superintendencias

Es una responsabilidad directa de las funciones del Estado. Se establece para proteger a la ciudadanía de la actividad de los particulares, cuando quiera que éstas sean de tal naturaleza que puedan afectar al Estado, la economía, y a los mismos ciudadanos. La protección se lleva a cabo a través de expedición de normas y regulación, control y vigilancia.

Son diversas las superintendencias establecidas en Colombia. Sobresalen la Superintendencia de Servicios Públicos, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia, la Superintendencia de Puertos, la Superintendencia Nacional de Servicios de Salud, etc.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. Realice un paralelo donde identifique los tipos de control y sus principales características.
2. ¿Para qué sirve el control de la hacienda pública?
3. Realice un mapa conceptual, en el cual explique de manera cada una de las partes en las que se divide el control de la legalidad.
4. Con sus propias palabras determine cuál es la importancia del Control Fiscal

PISTAS DE APRENDIZAJE

Tener en cuenta: la Constitución Política es un sistema de controles y en ella se fundan tanto los tipos de controles como las entidades que ejercen el control en el país.

Tenga presente: el objeto del control de legalidad es garantizar el principio de legalidad y por lo tanto, que la actividad del Estado se someta a un ordenamiento Jurídico

Traer a la memoria: el Control Fiscal es una función pública que realiza la Contraloría

2.4. Organismos de control

Pueden ser clasificados para efectos de análisis, en cuatro categorías: independientes, adscritos, agencias reguladoras y dispositivos de control.

Organismos de Control Independientes.

Dentro de esta clasificación caben los siguientes:

La Auditoría General de la República: es un órgano independiente con autonomía jurídica, administrativa y presupuestal, ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, y por mandato de la Ley ejerce igualmente el control sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales.

La Contraloría General de la República: tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. Es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal.

El ejercicio de la vigilancia fiscal, puede recurrir a diversos sistemas de control, con enfoques y metodologías precisos, adecuados a la naturaleza de la entidad sometida a control, confiriéndole más rigor a los análisis. Para el efecto, la Ley 42 de 1.993 estableció los siguientes sistemas de control:

- **El control de legalidad**, que es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.
- **El control financiero**, que es el examen que se realiza con base en las normas 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 las operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.
- **El control de resultados**, que es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran los objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.
- **La valoración de costos ambientales**, que cuantifica el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente y evalúa la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
- **El control de gestión**, que es el examen de la eficiencia y de la eficacia de las entidades en el manejo de los recursos públicos, determinado mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como los beneficiarios de su actividad.
- **La revisión de cuentas**, que es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.
- **La evaluación del control interno**, que es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, su objetivo es determinar la calidad de los mismos, su nivel de confianza, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

Sirviéndose de estos siete sistemas, el control fiscal se aplica en los dos niveles de la actividad estatal, el macro, o sea el que se refiere al control sobre el manejo de las finanzas del Estado y el micro, que es el control sobre la administración de los recursos de las entidades del Estado. En el examen macro, tienen en cuenta las variaciones y trayectoria de las finanzas del Estado y el

cumplimiento de los objetivos de la política económica, utilizando como instrumentos de evaluación el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Nacional. La vigilancia en el nivel micro, se ejerce sobre la actividad específica de las personas y entidades que manejen recursos públicos, a partir de sus Planes de Gestión o Indicativos.

La Corte Constitucional: se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad. Se encuentra integrada por nueve magistrados elegidos por el Senado de la República, de ternas presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para períodos individuales de ocho años, no pudiendo ser reelegidos.

La Fiscalía General de la Nación: forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal. Le corresponde (de oficio o mediante denuncia o querrela) investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo Servicio.

El Ministerio Público: es ejercido por la Procuraduría General de la Nación, por la Defensoría del Pueblo, por las procuradurías delegadas y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, y por los personerías municipales y los demás funcionarios que determine la Ley. Le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

La Procuraduría General de la Nación: es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Entre otras funciones le corresponde formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, así como promoción, protección y defensa de los derechos humanos. El Procurador General de la Nación ejerce la suprema dirección y es elegido por el Senado de la República, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

La Defensoría del Pueblo: le corresponde conocer, denunciar y atender las situaciones de violación a los derechos humanos; exigir respeto, protección y realización de los mismos; implementar el uso de mecanismos legales de protección de los derechos humanos; e intervenir en los conflictos que se susciten entre los particulares y el Estado (a través de sus agentes) por acciones u omisiones de éste último que lleguen a afectar indebidamente el ejercicio de los derechos y las libertades del individuo a fin de que cese la violación, se repare el daño y se prevengan vulneraciones futuras. El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, de terna elaborada por el Presidente de la República.

Organismos Adscritos

Se trata fundamentalmente de las Superintendencias, organismos adscritos a los ministerios, cuya labor en una economía de mercado tiene una gran importancia en la defensa de quienes carecen de capacidad para enfrentarse a las maniobras o prácticas monopólicas de los productores. También, cuando las opciones son pocas para escoger quién presta un servicio específico. Para atender estas situaciones las superintendencias se encargan de la labor de regulación estatal, indispensable en campos como la salud y los servicios públicos, así como en lo que respecta a publicidad engañosa o a la manipulación de precios para sacar a los competidores del mercado.

Superintendencia Financiera de Colombia: Supervisa el sistema financiero colombiano con el fin de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, así como, promover, organizar y desarrollar el mercado de valores colombiano y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados.

Superintendencia de Industria y Comercio: Es un organismo de carácter técnico, cuya actividad está orientada a fortalecer los procesos de desarrollo empresarial y los niveles de satisfacción del consumidor. Le corresponde vigilar el cumplimiento de las normas que garanticen la libertad de competencia en los mercados; conceder los derechos de uso de los signos distintivos y las nuevas creaciones; promover la transferencia de información tecnológica; vigilar el cumplimiento de las normas que enmarcan la defensa de los derechos de los consumidores; así como fomentar el mejoramiento de la calidad de bienes y servicios.

Superintendencia Nacional de Salud: Es un organismo de carácter técnico encargada de la inspección, vigilancia y control del sistema general de seguridad social en salud.

Superintendencia de Puertos y Transporte: Es un organismo de carácter administrativo y técnico, adscrito al Ministerio de Transporte. Ejerce las funciones de inspección, control y vigilancia en materia de puertos, tránsito y transporte, así como su infraestructura.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al cual le está asignada la delegación de la función presidencial de inspección, control y vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico: se encuentra adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Entre sus funciones se encuentra establecer en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se sometan a normas técnicas; así

como adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre calidad de agua potable que establezca el Ministerio de Salud.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones: tiene entre sus funciones reglamentar las licencias para el establecimiento de operadores de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, así como señalar las fórmulas de tarifas que se deben cobrar por la concesión. Está adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

Comisión de Regulación de Energía y Gas: es una unidad administrativa especial del Ministerio de Minas y Energía. El servicio público domiciliario de energía eléctrica es el transporte de ésta desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición.

Agencias Reguladoras

Las competencias primordiales atribuidas a estos organismos de regulación son el efectivo control el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios públicos, ante el Estado y la comunidad; la protección de los derechos de los usuarios; así como evitar las prácticas monopólicas en los mercados específicos. Los entes reguladores en funcionamiento son los siguientes:

Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH): es una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. Entre sus funciones se encuentran las siguientes: evaluar el potencial hidrocarburífero del país; diseñar, promover, negociar, celebrar, hacer seguimiento y administrar los nuevos contratos de exploración de hidrocarburos de propiedad de la nación; y convenir en los contratos de exploración y explotación los términos y condiciones de sujeción según los cuales las compañías contratistas (como parte de su responsabilidad social) deben adelantar programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.

Comisión Nacional de Televisión: es un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, adscrito al Ministerio de Comunicaciones. Le corresponde, entre otras funciones, reglamentar el otorgamiento de los contratos para la programación y explotación de espacios, de derechos de emisión, producción, y los contratos y licencias para acceder al servicio de televisión; asignar las frecuencias a los operadores del servicio y regular el plan de uso de las mismas, así como fijar los derechos, tasas y tarifas por concepto de adjudicación y explotación de las concesiones del servicio de televisión; así como clasificar y regular las distintas modalidades del servicio, teniendo en cuenta las condiciones de operación y explotación establecidas, las condiciones técnicas en lo referente a la utilización del espectro electromagnético, franjas de la programación y contenido de éstas.

Instituto Nacional de Concesiones (INCO): se encuentra adscrito al Ministerio de Transporte. Asume la gestión de la estructuración, planeación, contratación, ejecución y administración de los contratos de concesión de infraestructura del transporte. Le corresponde definir los peajes, tasas, tarifas, contribuciones de valorización y otras modalidades de financiación para la construcción de las obras. Se encarga de coordinar la participación de los inversionistas privados en los planes y proyectos de desarrollo vial, de puertos marítimos, aéreos o fluviales, así como ferroviarios entregados a través del sistema de concesión.

Los Dispositivos De Control

Igualmente, bajo los auspicios modernizantes de los sistemas de Control, desde la Constitución de 1.991, pueden listarse tres dispositivos clave de control sobre la gestión pública:

La Unidad de Control del Departamento Nacional de Planeación

Por mandato constitucional (artículo 343) tiene a su cargo "el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión."

El Código Único Disciplinario

Promulgado bajo la Ley 200 de 1.995, con el objetivo principal de "garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, viabilizando el establecimiento de la responsabilidad de los servidores según los principios rectores de la actividad de la administración pública, los derechos y garantías de los gobernados y los deberes y obligaciones del servidor público para el Estado y la Comunidad". Posteriormente reformado y actualizado con la Ley 734 de 2002.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Cómo se clasifican los organismos de control del país?
2. ¿Qué papel desempeña la Contraloría General de la Republica al ejercer el control?
3. ¿Cuáles son los sistemas de control establecidos por la Contraloría General de la república? Explique cada uno de ellos.

PISTAS DE APRENDIZAJE

Tenga presente: que la Contraloría general de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.

Traer a la memoria: la función de los organismos adscritos dentro de una economía de mercado es la de la defensa de quienes carecen de capacidad para enfrentarse a las maniobras o prácticas monopólicas de los productores.

2.5. Reseña Histórica

Primera Etapa: 1821-1923

La República

A partir de esta época se dieron los primeros pasos relacionados con el control fiscal, se emitieron leyes como la Ley principal Contra los Empleados Públicos, la cual contenía sanciones severas para aquellos funcionarios realizaran fraude o malversación de fondos públicos.

De la misma manera, la primera Constitución independiente, la Constitución del Socorro, consagraba que las cuentas del Tesoro Público se imprimirían cada año; la comunidad se enteraba entonces del gasto de los tributos.

Segunda Etapa: 1923 - 1975

La Misión Kemmerer

Efectuó recomendaciones, destacándose dos en especial, la creación de la Contraloría General de la Nación y la creación de un sistema de banca central y bancos de crédito.

Fue la Ley 42 de 1923 la que reorganizó la contabilidad oficial y creó el Departamento de la Contraloría. Esta Ley consta de 15 capítulos, entre los que se destacan:

1. Creo el Departamento de la Contraloría, le dio el papel de servicio nacional administrativo, independiente de los demás departamentos administrativos.

2. competencia exclusiva en asuntos relacionados al examen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación; examen y revisión de las deudas y reclamaciones a cargo o a favor de la República.
3. El Contralor llevaba las cuentas generales de la Nación.
4. Promoción de las investigaciones fiscales o realizarlas a solicitud del presidente, del Congreso, de un departamento o municipio, con la aprobación del Consejo de Ministros, sobre instituciones dependientes de dichas entidades.
5. Dictar las disposiciones en las que estarían sujetos todos los pagos, anticipos o trasposos de fondos públicos que debieran efectuarse fuera de Bogotá.
6. Transferir las sobrantes de las partidas apropiadas cuando se certifique que existía un saldo superior a las necesidades y que no existían obligaciones por pagar con aquella partida.
7. La Corte de Cuentas, La Dirección General de Contabilidad, La oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro quedaron incorporadas al Departamento de la Contraloría.

Tercera Etapa: 1975 - 1991

Ley 20 de 1975

Desde la expedición de la Ley 42 de 1923, que creó el departamento de la Contraloría, y posteriores normas como el Decreto 911 de 32, la Ley 58 de 1946, la Ley 151 de 1959 y el haberse elevado a rango constitucional en 1945, al organismo de control. Hasta 1975 no se tenía un régimen jurídico-fiscal unificado, acorde con las necesidades que la misma modernización y evolución del Estado reclamaba para el organismo de control, el cual debía ser ágil. Técnico y moderno con el fin de velar por el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la nación.

Con la expedición de la Ley 20 de 1975, se pretendió unificar la legislación dispersa que sobre control fiscal existía como también crear mecanismos de control que interrelacionados, pudieran dar como resultado positivo, una vigilancia acorde para cada una de las entidades del Estado cuyo primordial objetivo fuera garantizar al mismo Estado, el adecuado rendimiento de los bienes o ingresos de la nación y obtener de esa manera la eficiencia del gasto público.

En el articulado de la Ley objeto de evaluación se pueden encontrar avances significativos en lo que a control fiscal se refiere. Por ejemplo, el artículo segundo le otorgó al contralor las facultades para fiscalizar no solo a las entidades estatales, sino también a las personas que dispongan o manejen bienes de la nación.

De esta manera, se lograron importantes avances en materia de control fiscal con la expedición de Ley 20 de 1975. Sin embargo, la Contraloría General de la República, quedó bastante limitada en su función de vigilancia, por cuanto sus actuaciones de control estuvieron dirigidas ha demostrar y cuantificar perjuicios fiscales.

Cuarta Etapa: 1991 Asamblea Nacional Constituyente

En la Asamblea reinaba la idea de que era necesario hacer cambios a la Contraloría General de la República y al Sistema de control fiscal en general, debido a diferentes factores. Las primeras tesis hablaban de lo ineficaz que estaba resultando el control previo para preservar el patrimonio público, motivo por el cual se cambia el sistema a control posterior y selectivo. Por otro lado concluyeron que desde el punto de vista de la organización de las contralorías, éstas se encontraban contaminadas de politización y burocratización.

Por otro lado se planteó la tesis de extender la vigilancia a todos aquellos que administren bienes públicos, así como el otorgamiento de poderes sancionatorios a las Contralorías.

También, surgió la idea de crear una jurisdicción penal fiscal que hiciera parte de la rama judicial encargada exclusivamente de la investigación y juzgamiento de los delitos que tuvieran que ver con el patrimonio público.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Construya un cuadro sinóptico en el cual identifique las diferentes etapas y características del control fiscal en Colombia.

PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: el concepto del control fiscal ha sido desarrollado a partir de 1821.

Tenga presente: a partir de la Constitución Política de Colombia del año 1991, se le otorgó a las contralorías un poder sancionatorio que antes no tenían.

2.6. Prototipos de Control Fiscal

Prototipo Gerencial De Control Fiscal

El ejercicio del control fiscal como una actividad que se desprende de la Administración y que, aunque de manera independiente y autónoma, obedece a una visión gerencial del Estado, ha sido desarrollado principalmente por los países con la tradición anglosajona del Common Law (Ley común); aunque también se da en otros países de tradición continental como sucede en Bolivia, aunque ahí se conserva la independencia con el Ejecutivo.

Prototipo Colegiado De Control Fiscal

El ejercicio de la función fiscalizadora es asignado a un órgano colegiado, autónomo e independiente. Ejemplo de ello es Italia, es cuyo país el ejercicio fiscalizador se encuentra en cabeza de la Corte dei Conti, en el mismo sentido países como Alemania, España y Francia tienen el mismo sistema.

En Francia El Tribunal de Cuentas tiene a su cargo dos tipos de funciones, las jurisdiccionales y las no jurisdiccionales. Las jurisdiccionales consisten en el juzgamiento de las cuentas que deben presentar los funcionarios que manejen fondos públicos, examinando si ellas se ajustan a las reglas de contabilidad pública. Sus fallos son susceptibles del recurso de revisión ante el propio órgano y el de casación ante el Consejo de Estado. En el caso de las no jurisdiccionales, el Tribunal asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de ejecución de la ley financiera. Cumple además, labores de control fiscal sobre la seguridad social.

En Latinoamérica, encontramos varios países en los cuales el control fiscal se ejerce a través del sistema colegiado. Es el caso de Argentina, Brasil, República Dominicana, Uruguay y El Salvador.

Control Fiscal Como Función Propia De La Rama Legislativa

Este modelo de control fiscal se encuentra en países como Costa Rica y en Honduras, donde el Contralor es un auxiliar del órgano legislativo.

Canadá también sigue el mismo sistema, en este país, la oficina del Auditor General de Canadá es organizada como parte del Parlamento, aunque tiene una estructura propia, independiente y es manejada con criterios gerenciales.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Establezca las principales diferencias entre el modelo gerencial, modelo colegiado y el modelo de control fiscal propio de la rama legislativa.

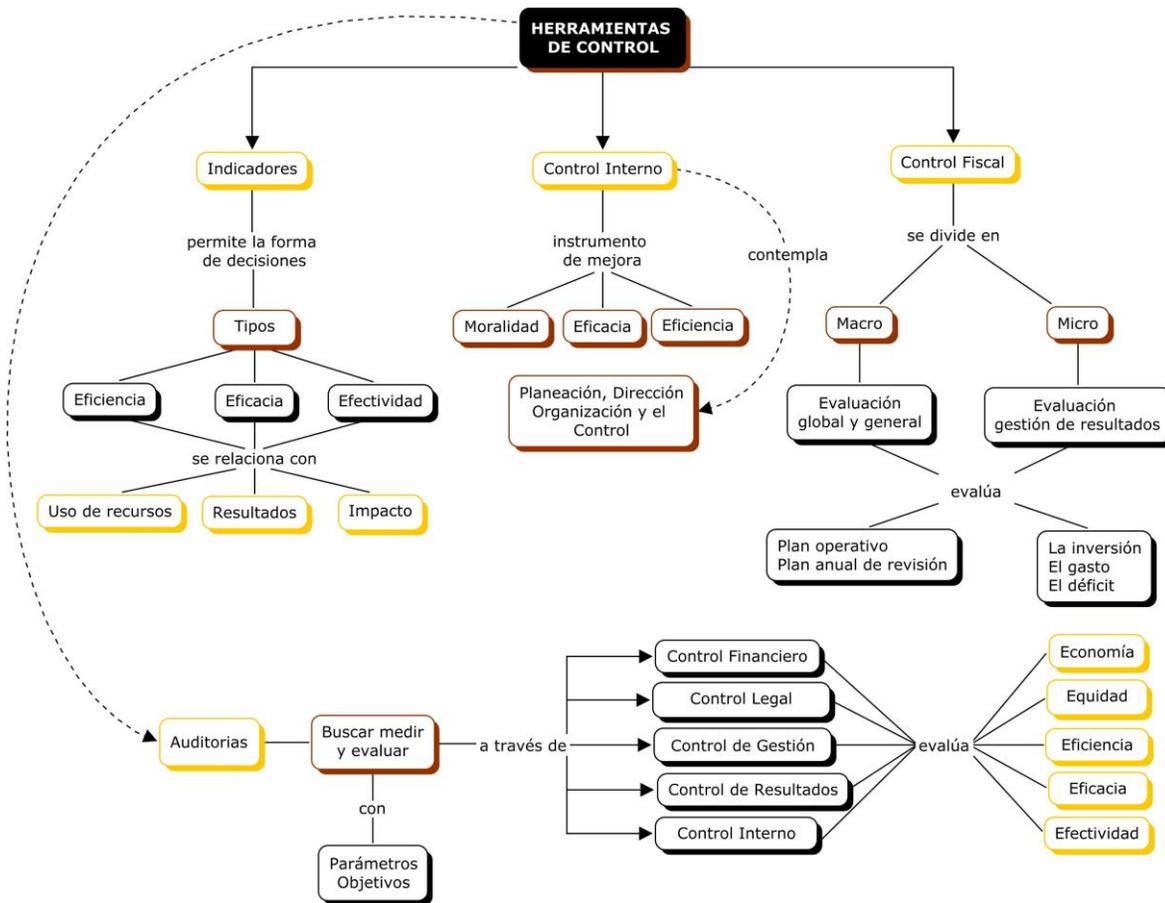
PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: el modelo Gerencia del Control Fiscal tiene su base en el modelo anglosajón del común law.

Tenga en cuenta: el modelo de Control Fiscal Colegiado, un órgano autónomo es el que lleva a cargo la función fiscalizadora.

3. UNIDAD 2 INSTRUMENTOS DE CONTROL FISCAL

3.1. Relación de Conceptos



OBJETIVO GENERAL

Entender a través de la explicación de las distintas herramientas de control cuál es su la función y aplicación de las herramientas de control que permiten ejercer una adecuada atención en la utilización de los recursos destinados por el estado para atender sus funciones básicas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Comprender la importancia de la construcción de los indicadores como parámetros para evaluar la gestión de las empresas públicas.

Identificar los diferentes tipos de indicadores que permite realizar la evaluación correcta del uso del uso de los recursos públicos

Reconocer el Control Interno como un instrumento para el mejoramiento de la respuesta que la administración da a las distintas necesidades de la administración pública.

Asentir el proceso de auditaje como el proceso sistemático desarrollado por la Contraloría General de la Nación, que permite control de los resultados de la gestión fiscal en términos de prestación de servicios o provisión de bienes públicos en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

3.2. Prueba Inicial

Responda cada una de las siguientes preguntas:

1. ¿Sabes usted que es un indicador y para qué sirve?
2. ¿Qué es el Control Interno y cuál es su importancia dentro de una entidad?
3. ¿Para qué sirve el control fiscal?

TEMAS

INDICADORES

EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

CONTROL FISCAL

AUDITORIAS DE CONTROL FISCAL

3.3. Indicadores

Los Indicadores De Gestión

En las instituciones públicas, la cuestión de construir indicadores como instrumentos de apoyo permanente para su gestión, es un mandato legal, contenido en distintas disposiciones, partiendo de la misma Constitución Política en sus artículos 103, 209 y 270, 343 y 344; la Ley 80 de 1.993, la Ley 87 de 1.993, en cuyo artículo 9 se señala que todas las entidades, deben seleccionar indicadores de desempeño y elaborar informes de gestión y la Ley 190 de 1.995, que en el artículo 48 dispone que todas las entidades públicas diseñarán y revisarán periódicamente un manual de indicadores de gestión.

En la literatura especializada, existen diversas maneras de definir los indicadores y, también, diversas recomendaciones sobre sus aplicaciones e interpretaciones. Para Espinosa (1994), un indicador se define como:

“un rastro, una señal, una unidad de medida de las variables. A través de los indicadores podemos conocer el cambio o el comportamiento de una variable”.

Según (Pardo M., 2009) Un indicador es una relación entre dos o más datos significativos que tienen un nexo lógico entre ellos y que proporcionan información sobre aspectos críticos o de importancia vital para la entidad¹ frente a la toma de decisiones.

Un indicador es entonces un dato para la toma de decisiones, y en consecuencia para la orientación o reorientación de la gestión, según el caso, que resulta del proceso de control periódico o monitoreo que debe practicarse a todo lo largo de la actuación pública. Para que cumpla los requisitos relacionados con su definición, el indicador debe ser:

- **Relevante:** Debe expresar efectivamente lo que se quiere medir o determinar, guardando relación con los principales procesos de la entidad.
- **Entendible:** No debe dar lugar a imprecisiones o interpretaciones equivocadas.
- **Basado en información confiable:** la precisión del indicador debe ser suficiente para tomar la decisión adecuada.
- **Transparente/verificable:** su cálculo debe estar soportado y documentado para su seguimiento y trazabilidad.
- **Basado en información específica con relación al lugar y el tiempo:** debe estar asociado con la realidad facilitando su análisis.

- **Participativo:** el indicador debe ser construido o diseñado por los propios responsables de los procesos o actividades y socializado entre quienes intervienen en el proceso de ejecución. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2002).

Como instrumento de evaluación del desempeño, o como estimación cuantitativa o cualitativa en el tiempo, acerca de lo que está haciendo una organización y sobre los efectos de sus actividades, comúnmente, sirve para medir:

- **Insumos** tales como dinero, personal, equipos, horas hombre, horas máquina, servicios públicos, arriendos, etc.
- **Carga de trabajo** o niveles de actividad, tales como solicitudes radicadas, niveles de inventarios, estudiantes en clase, personas atendidas, etc.
- **Resultados** tales como número de niños vacunados, kilómetros construidos, toneladas de residuos recolectadas.
- **Impacto** de los productos o servicios, como las enfermedades prevenidas, impuestos recolectados, niveles de seguridad laboral alcanzados, empleos generados, tiempos ahorrados en la movilización de trabajadores. (Barbosa, 2000).
- **Productividad** tales como casos atendidos por especialistas, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia atendidas, registros efectuados, etc.
- **Costos** tales como costos promedio para construir un kilómetro de vía, sostener un estudiante universitario, mantener una instalación pública.
- **Nivel de satisfacción del usuario** tales como el número de quejas recibidas sobre el número de usuarios, resultados de las encuestas, utilización de procesos participativos.
- **Calidad y oportunidad del servicio** tales como tiempos de respuesta al usuario, capacidad para acceder a una instancia.

La Construcción De Indicadores

Al construir Indicadores cuenta mucho la escogencia de la variable o variables clave a analizar y la selección del tipo y cantidad de indicadores mismos, de la gestión gubernamental. Para empezar, hagamos un repaso de la definición operacional de una variable.

La variable

Una variable es “un concepto, un enunciado que por sí mismo, no expresa una cualidad o un juicio de valor y necesariamente requiere que su significado sea construido colectivamente para poder operativizarla” (Espinoza, 1994). En el marco del Control de Gestión, para la evaluación de los resultados de los programas específicos emprendidos por las entidades, las variables se obtienen de:

La misión y visión del programa.

- ▣ Los objetivos específicos del programa.
- ▣ Los resultados del programa que se identifican en el momento de su formulación.
- ▣ Los resultados primarios y secundarios alcanzados por el programa.
- ▣ Las acciones del programa que se diseñan en el momento de su formulación.

De la misma manera, las variables se identifican en las preguntas que los responsables del Control hacen al momento de iniciar la evaluación. Toda pregunta lleva implícita variables e indicadores. Algunos ejemplos de variables: Quién, cuándo y cuántos, la gestión, la participación, la comunidad, la población, la institución, los servicios de salud, la calidad de la educación, los costos.

La definición de variable como una noción que no significa nada en sí misma, por fuera del programa en que se pretende la evaluación, es fundamental ya que como concepto puede inducirnos a equivocación. Así, por ejemplo, “los costos “tienen significado y peso específico diferente de una organización a otra, digamos, del sector productivo o del sector social.

Características De Los Indicadores

Debe tenerse en cuenta tal y como lo plantea Espinoza (1994):

“hay indicadores históricamente contruidos, es decir, indicadores que han sido diseñados con anterioridad y que pueden servir de base para evaluar distintos programas en varios contextos, pero no hay indicadores absolutos u objetivos. Es decir, los indicadores requieren ser contruidos tomando en consideración el espacio, el contexto, la especificidad y el colectivo del programa social que se evalúa”.

Para ser viable, un sistema de indicadores tiene que basarse en un número limitado de variables de fácil medición. La utilización de indicadores en la medición del desempeño, debe ceñirse al mínimo necesario.

Los indicadores construidos deben contener características como:

- **Válidos:** reflejar y medir los resultados del programa y no de factores externos.
- **Explícitos:** definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará, evitando malas interpretaciones
- **Prácticos:** Ser fáciles de generar, recolectar y procesar.
- **Pertinentes:** guardar correspondencia con los objetivos y la naturaleza del programa, así como con las condiciones del contexto.
- **Sensibles:** reflejar el cambio de la variable en el tiempo, es decir, cambiar efectiva y persistentemente a lo largo de cierto período.
- **Excluyentes:** Los indicadores evalúan un aspecto específico único de la realidad, una aparte particular de la gestión. No debe haber indicadores redundantes.
- **Jerarquizados:** Los indicadores con relación al grado de generalidad, pueden ser globales, cuando se refieren a la organización como un todo y específicos, cuando se refieren a una de las dependencias o de los procesos de ésta.
- **Relevantes:** servir efectivamente para la toma de decisiones.
- **Participación de los usuarios:** Es importante que los involucrados en el manejo del indicador participen desde su diseño hasta su evaluación.
- **Representativos:** expresar claramente el significado que los actores y las instituciones que conforman la unidad de gestión le otorgan a determinada variable.
- **Suficientes:** apenas los que sean necesarios para facilitar su integración o ponderación.

Beneficios De Los Indicadores

Los indicadores generan múltiples beneficios cuando son implementados adecuadamente en una organización para medir su gestión, como:

- Facilitan el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.

- ▣ Permiten detectar sectores de la organización con problemas de gestión.
- ▣ Permiten realizar ajustes y readecuar cursos de acción.
- ▣ Permiten asignar más eficazmente los recursos públicos.
- ▣ Aumentan la transparencia.
- ▣ Permiten evaluar los procesos y realizar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos.

Otros de los beneficios derivados de los indicadores de gestión son:

La satisfacción del cliente

La identificación de las prioridades del cliente para una organización marca la pauta para el cumplimiento de los objetivos institucionales, en la medida en que se logre monitorear a través de los indicadores la satisfacción del cliente, permitiendo el logro de los resultados deseados.

Seguimiento del proceso

El mejoramiento continuo únicamente se puede llevar a cabo si se hace un seguimiento exhaustivo a cada eslabón de la cadena que conforma el proceso. Sus evaluaciones son las herramientas básicas que permiten detectar no solo para las oportunidades de mejora, sino además implementar las acciones.

Benchmarking

Cuando una organización pretende mejorar sus procesos, una buena alternativa es traspasar sus fronteras y conocer el entorno para aprender a implementar lo aprendido. Una herramienta para ello es el benchmarking para evaluar productos, procesos y actividades y compararlos con los de otra empresa.

Esta práctica es más fácil si se cuenta con la implementación de los indicadores como referencia.

Gerencia del cambio

Un adecuado sistema de medición les permite a las personas conocer su aporte en las metas organizacionales y los resultados que soportan la afirmación de que lo está realizando correctamente.

Tipos De Indicadores

Dentro de los más comunes en la Administración Pública se encuentran:

-  De eficiencia o del buen uso de recursos.
-  De eficacia o de resultados.
-  De efectividad o de impacto.

Indicadores cualitativos: Son aquellos que permiten apreciar cualitativamente las condiciones del cumplimiento de las actividades. Se aplican comúnmente a situaciones con algún grado de heterogeneidad, especialmente al análisis de las capacidades internas de la organización (fortalezas y debilidades) o al análisis del entorno (oportunidades y amenazas).

Indicadores cuantitativos y estándares: Son aquellos que permiten apreciar el resultado de las actividades, mediante expresiones numéricas.

Indicadores de eficiencia o del buen uso de los recursos

Los indicadores de eficiencia apuntan al control de los recursos o las entradas del sistema, evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los procesos o actividades.

Consiste en la evaluación de los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados. Por lo tanto, se entiende por eficiencia el costo mínimo con el cual la entidad cumple sus objetivos (hacer más con menos recursos).

En resumen, la eficiencia está relacionada con las respuestas que demos al interrogante de cómo se hizo. Este tipo de indicadores mide la forma de cómo se utilizaron los recursos durante el proceso de generación del producto y/o servicio. Ejemplos:

-  Costo unitario del insumo
-  Tiempo promedio de atención
-  Tiempo promedio de respuesta a una necesidad o solicitud
-  Productividad total, promedio o per cápita
-  Utilización de medios electrónicos

Indicadores de eficacia o de resultados

Los indicadores de eficacia se enfocan en el control de los resultados del sistema, evalúan la relación entre la salida del sistema y el valor esperado (meta) del sistema.

Es el análisis de la oportunidad con que las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o prestación de servicios logran sus resultados, así como la relación que estos guardan

con los objetivos y metas que la Dirección les define para un periodo determinado, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Se orienta a la determinación del cumplimiento de planes y programas de la entidad, tanto a nivel micro-como macroeconómico, con respecto a los planes y programas determinados por los diferentes sectores y por la política económica y evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes y servicios generados en el tiempo).

En resumen, la eficacia está relacionada con las respuestas que demos al interrogante de qué se hizo. Este tipo de indicadores mide si lo que se generó se ajusta a los objetivos y metas propuestos inicialmente. Ejemplos:

- Cumplimiento de requisitos mínimos por hoja de vida.
- Evaluación del desempeño.
- Índice de comportamiento ético.
- Porcentaje de ausentismo laboral y sus causas.
- Nivel de satisfacción laboral.
- Nivel de bienestar (Índice de bienestar).
- Nivel de incidencia de la capacitación en el mejoramiento continuo o en la productividad.
- Porcentaje de riesgos controlados.
- Eventos adversos.
- Número de productos reprocesados.

Indicadores de efectividad o de impacto

Los indicadores de efectividad se enfocan en el impacto producido por los productos y/o servicios sobre los clientes y usuarios. Se relacionan, con la medición del nivel de satisfacción del usuario, que aspira a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo y oportunidad, así como establecer el grado de cobertura del servicio prestado.

La efectividad está relacionada con las respuestas que demos al interrogante para qué se hizo. Este tipo de indicadores mide el impacto final alcanzado frente a los bienes o servicios generados sobre los clientes y usuarios. Ejemplos:

- ▣ Nivel de satisfacción del usuario.
- ▣ Incremento de quejas y reclamos, sus causas y soluciones definitivas.
- ▣ Costo/beneficio social del producto.
- ▣ Cobertura total del producto o servicio.
- ▣ Población total beneficiada.
- ▣ Incidencia sobre el PIB.
- ▣ Incidencia del producto en el nivel de calidad de vida de la población beneficiaria.

Indicadores De Gestión En La Empresa Pública

La Contraloría General de la República emplea las siguientes definiciones de los indicadores:

Eficacia: Es el análisis de la oportunidad con que las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o prestación de servicios, logran sus resultados, así como la relación que estos guardan con sus objetivos y las metas que sus organismos de dirección les definen para un período determinado, en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Se evalúa comparando los resultados obtenidos y los recursos utilizados (humanos, físicos y financieros) contra los resultados y recursos planeados, según:

- ▣ **Cantidad.** Relación entre las cantidades de bienes o de servicios realizados y las programadas.
- ▣ **Oportunidad.** Coeficiente entre el tiempo de realización y el tiempo programado.
- ▣ **Calidad.** Se entiende por esta la satisfacción del cliente o usuario, por lo tanto se debe determinar por medio de encuestas.

Sus objetivos son determinar el cumplimiento de planes y programas de la entidad, tanto a nivel micro como macroeconómico, con respecto a los planes y programas determinados por los diferentes sectores y por la política económica y evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes y servicios generados en el tiempo).

Eficiencia: Consiste en el examen de los costos en que incurren las entidades públicas, encargadas de la producción de los bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados. Este estudio debe verificar que, en igualdad de condiciones de calidad, unos y otros se obtengan al mínimo costo. Por lo tanto, se entiende por eficiencia el costo (costo mínimo) con el cual la entidad cumple con sus objetivos.

Para medirla se utilizan los indicadores de gestión y de resultados, como son los índices de eficiencia, el análisis financiero (horizontal y vertical), el excedente de productividad global y la tasa de productividad de factores.

Su interpretación de los resultados, conlleva a decir que una disminución en la utilización de los recursos o un aumento de la producción, permaneciendo constante el otro o en proporciones diferentes, se refleja en un mejor desempeño de la entidad.

Resultados obtenidos

EFICIENCIA = -----

Recursos empleados

Economía: Es el estudio de la asignación que hacen las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o prestación de servicios de sus recursos humanos, físicos y financieros entre sus diversas actividades, para determinar si dicha asignación es la más conveniente para maximizar sus resultados (rentabilidad pública), en un período determinado.

En forma agregada este estudio busca establecer si la asignación global de los recursos financieros del Estado entre sus diferentes objetivos, es la más adecuada para cumplir con sus finalidades sociales.

Excedente: Así como en la empresa privada se calcula la rentabilidad sobre el total de los activos, para la sociedad se calcula la rentabilidad pública dividiendo el excedente público sobre los activos productivos valorizados o revaluados.

Excedente Público

Rentabilidad Pública = -----

Activos Operativos Revaluados

El excedente público representa la generación de riqueza por parte de una entidad como resultado de su proceso productivo.

Equidad: Es el estudio de las actuaciones de la administración tendiente a identificar los receptores de su actuación económica, para así determinar la forma como se distribuyen los costos y beneficios de dicha acción entre los distintos sectores sociales y económicos y entre las diversas regiones del país.

El indicador de Equidad tiene por objeto establecer la contribución de las entidades estatales a la redistribución del ingreso en el ámbito de personas, grupos sociales, grupos étnicos, regiones y

sectores económicos; establecer la distribución tanto del excedente total, como del valor agregado (entre los factores productivos) y la identificación de los beneficiarios.

Los parámetros de medición de la equidad están dados por: los precios o tarifas de cobro del servicio o bien producido, frente a la capacidad de pago del usuario; el sector o grupo social que se beneficia del bien o servicio; la remuneración de los diferentes factores productivos que intervienen en el proceso productivo y la cobertura del servicio (regiones, sectores, grupos sociales).

Para medir la Equidad se utilizan distintas metodologías, como la del Valor Agregado, la de Generación y Distribución de Excedente Público, la de Evaluación de Proyectos y la de Resultados de la Operación frente a los Usuarios. Todas ellas buscan allanar camino para una mejor comprensión del comportamiento de la entidad, ante el Estado y la sociedad.

La Metodología del Valor Agregado mide los beneficios que le reportan a la comunidad la operación de las entidades estatales por concepto de generación de Valor Agregado, entendido éste como la remuneración que reciben los factores productivos por su contribución a la producción durante un determinado año fiscal.

La Metodología de la Generación y Distribución de Excedente Público tiene en cuenta el "surplus" producido por las entidades públicas en aquellas actividades que corresponden en sentido estricto a su razón de ser.

La Metodología de Evaluación de Proyectos es una adaptación de la teoría general de la evaluación de proyectos. Se utiliza, de una parte, para establecer si la entidad contribuye al crecimiento del país, a través del circuito ahorro - inversión - rentabilidad - consumo presente.

La Metodología relacionada con los Resultados de la Operación frente a los Usuarios es la forma de identificar si la entidad contribuye a la redistribución del ingreso, en el ámbito de personas, grupos sociales, regiones y sectores económicos.

La base sobre la cual se calcula la contribución a la Equidad, se obtiene a través de encuestas y estadísticas. Es importante establecer la clase de servicio y usuario, con sus características socioeconómicas. En su análisis se consideran las siguientes variables:

- ▣ **Equidad e Ingreso:** se relaciona la redistribución del ingreso en el ámbito nacional con los beneficiarios del bien o servicio, en términos de salario mínimo.
- ▣ **Equidad:** Edad y Sexo: se compara la pirámide de edades del país con la de los usuarios, teniendo en cuenta el rango o grupo a analizar.
- ▣ **Equidad y Usuarios por Sector Económico:** analiza el rango socio – económico o cobertura por nivel de ingreso, frente al valor pagado del servicio o bien prestado.
- ▣ **Equidad y región:** se compara la estructura regional de la población, con la de la población atendida por la entidad.
- ▣ **Transferencias entre departamentos:** teniendo en cuenta el superávit o utilidad que resulta de la diferencia entre los ingresos y egresos entre las regiones, para establecer cuál genera déficit o superávit.
- ▣ **Ingreso neto por Usuario:** Para calcular las transferencias interdepartamentales, se valorizan los usuarios de cada regional por el costo promedio de cada uno de ellos, valor que se resta al ingreso correspondiente, estableciendo cuáles generan excedentes y a cuáles se les redistribuye.

Beneficiarios

EQUIDAD = -----

Presupuesto

Los recursos del sector social deben producir impactos visibles, no como en la experiencia cercana, en la cual la relación, entre lo que se gasta en lo social y los servicios que reciben los pobres, es sólo remota. Por eso, antes que comprometer la gestión, en la construcción de indicadores de dudosa relevancia, debe modificarse la forma en que se decide el gasto social recurriendo, por ejemplo, a criterios de focalización.

Pero, no esa focalización excluyente, que atiende sólo algunos aspectos circunstanciales de pobreza, a grupos sociales vulnerados, sino una focalización incluyente, que tiene en cuenta, de manera integral, los factores generadores de pobreza.

Cuando se rotan los grupos sociales vulnerables, objetivo de la inversión social, ora las etnias, ora las minorías raciales, ora las madres cabeza de familia, en nombre de la equidad, los indicadores construidos pueden resultar convincentes.

Y, probablemente con una alta ejecución presupuestal que, sin embargo, tiene reducido impacto sobre las condiciones estructurales de pobreza de la población objetivo.

Ecología: En nuestro medio es el más reciente de los elementos del Control de Gestión, introducido en virtud de la ascendencia política y social que ha tomado la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo.

En el marco de la Constitución de 1991 el modelo descentralizado de la administración pública comporta el derecho ciudadano a un ambiente sano, aspecto por el cual, se le ha llamado la "Constitución Verde".

La descentralización en la protección del ambiente establece acciones de control, manejo y conservación que deben ser asumidas por la Nación y las entidades territoriales, mediante la aplicación de indicadores de impacto, a fin de poder disponer de elementos para medir la eficacia de las intervenciones públicas y privadas, frente a los recursos naturales (agua, bosques, fauna, aire, flora) y la gestión ambiental.

En el caso del agua, se puede recurrir a indicadores de carga contaminante vertida, demanda de agua para uso doméstico, fuentes del líquido y localización de plantas industriales, producción limpia, emisión de gases y efecto invernadero.

En cuanto a bosques, pueden determinarse: área forestal como porcentaje del suelo; área degradada en reforestación y tasas de deforestación.

En cuanto a biodiversidad, los instrumentos de medición pueden aplicarse sobre la definición de ecosistemas protegidos, los ecosistemas estratégicos, la fragmentación de ecosistemas y porcentajes de especies amenazadas.

Al igual que los indicadores en lo económico, en lo ecológico, también ayudan a planificar, a reorientar el gasto y a reformular políticas.

La Estructura Básica De Un Indicador

Veamos ahora, cómo está estructurado un Indicador, cuáles son sus elementos constitutivos necesarios de éste:

Objetivo. Señalar para qué se establece el indicador y qué mide.

Definición. Debe ser simple y clara, e incluir además solo una característica.

Responsabilidad. Indica el proceso dueño del indicador y por lo tanto los responsables de las acciones que se deriven de este.

Recursos. De personal, instrumentos, informáticos, entre otros.

Periodicidad. Debe ser la suficiente para informar sobre la gestión.

Nivel de referencia. Pueden ser datos históricos, un estándar establecido, un requerimiento del cliente o de la competencia, o una cifra acordada por consenso en el grupo de trabajo.

Puntos de lectura. Debe tenerse claro en qué punto se llevará a cabo la medición, al inicio, en una etapa intermedia o al final del proceso. (Perez, 2007).

El requisito previo para formular indicadores de evaluación es que la organización tenga claros los objetivos que orientarán en el mediano y largo plazo su misión o razón de ser.

Definidas la misión, los objetivos estratégicos y los productos relevantes de la institución, se requiere establecer metas de gestión que establezcan los logros que se quiere alcanzar en cada uno de los procesos que surgen a partir de los objetivos estratégicos.

Factores para medir a través de los tipos de indicadores :

EFICIENCIA	EFICACIA	EFFECTIVIDAD
Recursos	Calidad	Planeación
Mano de Obra	Cumplimiento	Productividad
Maquinaria	Costo	Potencialidad
Medio Logísticos	Confiabilidad	Participación
Métodos	Comodidad	Adaptación
Medios Financieros	Comunicación	Cobertura

Fuente: Acecolombiana.

A través de los indicadores se pueden controlar aspectos como:

- Procesos.
- Productos.
- Resultados intermedios.
- Resultados finales y su impacto.

Metodología básica para la construcción de indicadores

Para la elaboración de indicadores es necesario hacer una reflexión profunda de la organización dando respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué se hace? Con esta pregunta se pretende que la entidad describa sus actividades principales que permiten cumplir con la razón de ser por la cual fue creada.

¿Qué se desea medir? Debe realizarse la selección de aquellas actividades que se consideren prioritarias. Para ello se trata de establecer una relación valorada (por ejemplo, de 0 a 10) según el criterio que se establezca, que permita priorizar todas las actividades. En esta reflexión puede analizarse bajo el tiempo dedicado por el personal de la organización en cada actividad, dado que resulta recomendable centrarse en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo (Guinart, 2003).

¿Quién utilizará la información? Una vez descritas y valoradas las actividades se deben seleccionar los destinatarios de la información, ya que los indicadores deben definir sustancialmente en función de quién los va a utilizar.

¿Cada cuánto se debe medir? En esta fase de la reflexión debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información. Dependiendo del tipo de actividad y del destinatario de la información, los indicadores habrán de tener una u otra frecuencia en cuanto a su presentación. (Guinart, 2003).

¿Con qué se compara? Finalmente, deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado, que pueden ser tanto internos a la organización como externos a esta y que servirán para efectuar comparaciones. (Guinart, 2003).

A su vez, cabe resaltar que los indicadores se estructuran, en general, en torno a las cuatro perspectivas clave de una organización pública: **perspectiva de los clientes y usuarios, perspectiva de los resultados económicos, perspectiva de los procesos internos y perspectiva de los funcionarios.**

Fases Para el Establecimiento De Indicadores

Contar con Objetivos y Estrategias

Es fundamental contar con objetivos claros, precisos, cuantificados y tener establecida la meta y las estrategias que se emplearán para lograr los objetivos.

Una condición fundamental para el proceso de formulación y construcción de mecanismos de control en un sistema es poder contar con lineamientos traducidos en el conjunto de las actividades claves que se emplearán para lograr los objetivos propuestos. Se entiende por cuantificar un objetivo o estrategia la acción de asociarle patrones que permitan hacerla verificable. Estos patrones son:

- **Atributo:** Es el que identifica la meta.
- **Unidades y escala:** Corresponde a las unidades de medida en que se especificará la meta.
- **Estatus:** Es el valor actual de la escala, el punto de partida.
- **Meta:** Es el valor de la escala que se desea alcanzar.
- **Vigencia:** Hace referencia al período en el cual se espera alcanzar la meta.
- **Fecha de iniciación:** Cuándo se inicia la vigencia para el cumplimiento de la meta.
- **Fecha de terminación:** Corresponde a la finalización del lapso programado para el logro de la meta.
- **Responsable:** Proceso o persona que tendrá a su cargo la ejecución de la estrategia o el logro de la meta.

Identificar los factores claves de éxito

Se entiende por factor clave de éxito aquel aspecto o variable que es necesario mantener bajo control; se definen como aquellas características mínimas que deben tener el producto o su proceso de generación, que de no reunirse pueden hacer que no se cumpla con su propósito.

Definir los indicadores para cada factor clave

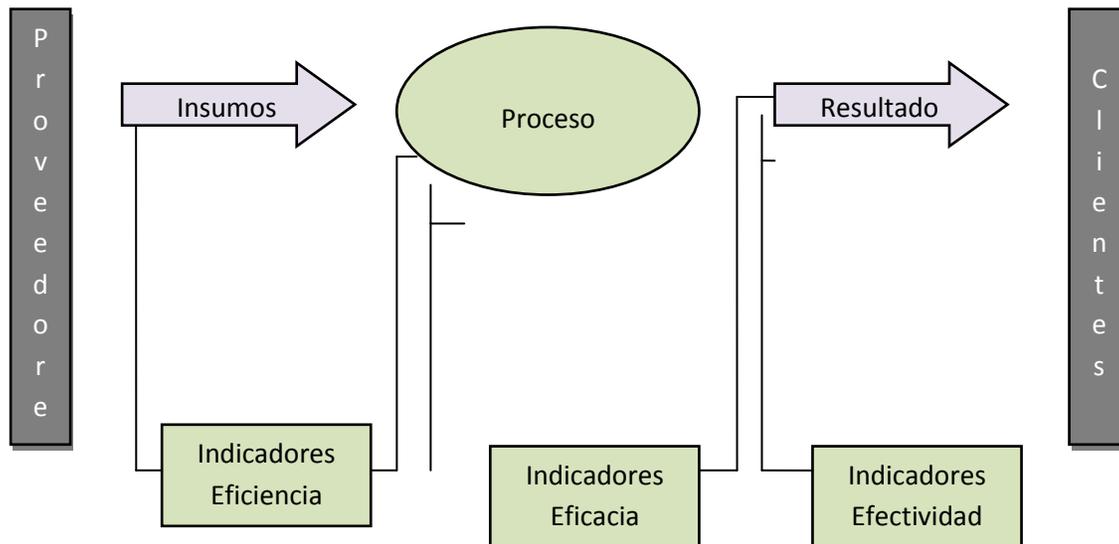
Es necesario establecer unos indicadores que permitan hacer monitoreos de acuerdo con las acciones, proyectos, medidas implantadas o simplemente para determinar la evolución. Para realizar la definición de cada indicador debemos partir de la identificación del tipo de control que se desea realizar sobre el factor clave de éxito; de esta manera se establece la naturaleza del indicador a construir. Una vez definida la naturaleza del indicador, se procede a identificar las variables del sistema que serán evaluadas periódicamente para calcular el indicador tal como se presenta en la siguiente ecuación:

Atributo a medir

Condición = -----

Valor esperado

Gráfico 1. Secuencia de identificación factores claves de éxito



Fuente: DAFP – Guía de diseño para diseñar el Sistema de Gestión de Calidad en la gestión pública 2007.

Línea base, línea meta (umbral) y rangos de evaluación

Línea base: Corresponde al valor inicial o actual del indicador.

Línea meta: Objetivo propuesto para el indicador; se refiere al valor del indicador que se requiere lograr o mantener. Al tener un solo valor de referencia, lo más seguro es que dicho valor no se logre, bien sea por exceso o por defecto, por lo cual es necesario establecer un espacio en el que puede fluctuar el indicador, establecer a qué distancia máxima (+ o -) alrededor de la meta la situación deja de ser favorable para la entidad o para la situación analizada (Beltran, 2003).

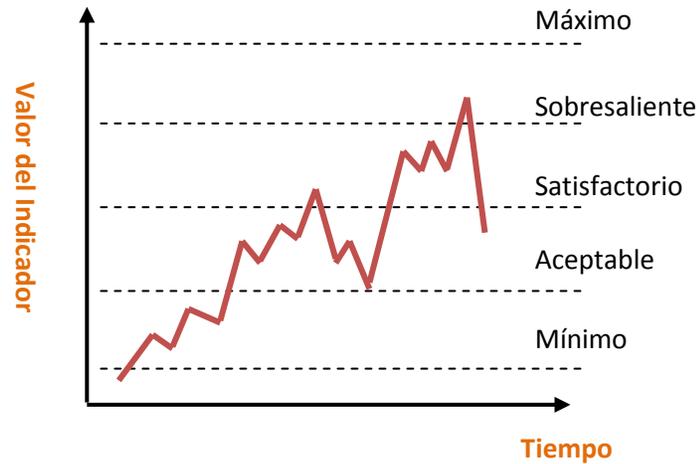
Rangos de evaluación: Términos en los cuales debe ser evaluado el resultado obtenido en la medición del indicador al finalizar el periodo establecido. Este término se utiliza para designar el espacio comprendido entre los valores mínimo y máximo que el indicador puede tomar.

Diseñar la medición

Consiste en determinar fuentes de información, frecuencia de medición, tipo y presentación de la información, asignar responsables de la recolección, tabulación, análisis y presentación de la información, forma de cálculo del indicador (Beltran, 2003). Para facilitar la comprensión de los

valores medidos para un indicador se recomienda la utilización de presentaciones como la que se observa:

Gráfico 2. Criterios de Medición



Fuente: BELTRÁN J. Jesús Mauricio. Indicadores de gestión: Herramientas para lograr la competitividad. 2003, Editorial 3R Editores

Medir y ajustar

La experiencia ha mostrado que la precisión y operatividad adecuada de un sistema de indicadores no se logra a la primera vez. Es necesario tener en cuenta que la primera vez que se efectúe la medición surgirán una serie de factores que es necesario ajustar o cambiar en los siguientes aspectos: Pertinencia del indicador, valores y rangos establecidos, fuentes de información seleccionadas, proceso de toma y presentación de la información, frecuencia en la toma de la información, destinatario de la información, etc. (Beltran, 2003).

Estandarizar y formalizar

Consiste en el proceso de especificación completa, documentación, divulgación e inclusión entre los sistemas de operación de los indicadores.

Mantener en uso, mejorarlo o desecharlo

Evaluar permanentemente los indicadores para verificar su pertinencia. Hacer mantenimiento al sistema es básicamente darle continuidad operativa y efectuar los ajustes que se deriven del permanente monitoreo del sistema y su entorno. Así mismo, mejorar continuamente significa incrementar el valor que el sistema de indicadores de gestión agrega a los procesos, entidades y usuarios; es hacerlo cada vez más preciso, ágil, oportuno, confiable y sencillo.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Vaya a la página web de su Alcaldía o Gobernación y descargue el plan de desarrollo de su Ciudad o Departamento, seleccione una de las políticas que contenga el plan de desarrollo y seleccione el tipo de indicador de gestión pública que más se ajuste a la política para poderla evaluar. Una haya seleccionado el tipo de indicador lleve a cabo las fases que le permitan construir de forma adecuada el indicador seleccionado.

PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: la construcción de un buen indicador permitirá obtener los datos necesarios para la toma de decisiones, y en consecuencia para la orientación o reorientación de la gestión de una empresa.

Tenga presente: un buen indicador debe ser fácil de generar, recolectar y procesar y deberá proporcionar información necesaria para la toma de decisiones adecuada.

Tener en cuenta: los indicadores básicos de gestión se relacionan con la eficiencia, la eficacia, la economía, el excedente y la equidad del programa evaluado

3.4. El Sistema de Control Interno

La Función Administrativa y El Control Interno

Está establecida por la Constitución Política y corresponde al ejercicio de la actividad pública, por intermedio de los organismos e instituciones que la ejercen. Esta actividad se orienta a los intereses generales y se desarrolla según unos principios orientadores, dentro de los cuales se destacan la responsabilidad sobre el control interno. El control interno de acuerdo a la C.P, es el instrumento para el mejoramiento de la respuesta que la administración da a las necesidades de la administración, y en conjunto con todas las medidas relacionadas con la elección popular de alcaldes y gobernadores, la independencia del control fiscal y la adopción de la contabilidad, el cambio que revoluciona el accionar estatal, hacia la descentralización efectiva de funciones y prestación de servicios a la comunidad.

La responsabilidad asegurada

El control asegura que la función administrativa se realice con base en varios principios como: la moralidad, la eficacia y la eficiencia. Así mismo señala que es responsabilidad de la máxima autoridad establecer métodos y procedimientos de control interno de acuerdo con la Ley.

Mediante la responsabilidad de la máxima autoridad de cada organismo se garantizan los principios de la función administrativa: moralidad, eficacia, eficiencia, equidad, celeridad, valoración de los costos ambientales. Con ello, se busca que las autoridades realicen su mejor esfuerzo en lograr la misión de sus organismos y entidades y satisfagan las necesidades de la comunidad.

Gerencia Estatal

Unidad de gestión / económica

El control interno se da a nivel de cada unidad de gestión y a nivel de cada unidad económica. Prima el concepto de responsabilidad de hacer, antes del de responsabilidad de gastar e informar lo ejecutado presupuestalmente, sin embargo, no hay gestión que no traiga implícita la responsabilidad integral, no sólo por que se mira el efecto de las decisiones y actuaciones, sino porque la gestión de recursos económicos, representa un tema de interés público, político y económico que siempre es observado por el entorno en que se mueve la institución u organismo. El organismo se vale de su capacidad para subsistir, frente a las necesidades del entorno, esto lo logra haciendo lo que debe hacer en materia de producción y entrega de bienes y servicios, mientras que moldea o regula su manejo de su capacidad de desarrollo interno, para dar las soluciones apropiadas en el momento oportuno. La capacidad de respuesta y el manejo del cambio, son dos aspectos que siempre acompañan el ejercicio de la actividad administrativa, y allí el sistema de control interno es útil al precisar orientaciones de política y planificación, así como respuesta a los riesgos que representa el cambio, atendiendo las debilidades, aprovechando las oportunidades, mitigando las amenazas y esgrimiendo las fortalezas.

Funciones administrativas y el ciclo administrativo, a través del control interno

El sistema de control interno, según lo definido por el artículo 1º de la Ley 87 de 1993, contempla la planeación, organización, dirección, integración de personal y el control como funciones básicas de la función administrativa.

Estas son las funciones del administrador, y se emplean para explicar y desarrollar los programas de formación de los administradores de empresas.

Desde luego que el sistema de control interno, no sólo abarca las funciones del administrador, sino que establece pautas para que la organización tenga condiciones para garantizar y asegurar los principios de la función administrativa, en lo público, que demanda transparencia y responsabilidad, probidad y celeridad, equidad, atención a objetivos, respuesta de la organización a los riesgos, administración de personal, de información y recursos y los mecanismos de verificación y evaluación que se empleen son parte del control interno estatal.

Las funciones administrativas constituyen un ciclo administrativo, que concuerda con el ciclo de la calidad (planear, hacer, verificar, actuar). Las funciones de planear, organizar, integrar el personal con los recursos y las herramientas de trabajo (tecnología y equipos), dirigir, coordinar, controlar y evaluar, retroalimentar la decisión, ajustar los planes, revisar las contrataciones y el desempeño, orientar los ajustes, revisar los alcances, etc.; constituyen un continuo ajuste de soluciones y herramientas administrativas, que dan lugar al ciclo administrativo, y que se emplea en el modelo del control interno, definido por la constitución y la Ley colombiana, para la función administrativa.

El Control Como Fundamento Del Sistema De Mejoramiento De La Administración Pública, Según La Constitución Política

De acuerdo a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente que intervinieron en la articulación de la Constitución en 1991, el sistema de control prevalente hasta ese momento seguía los trazos del denominado “spoiled system”, que si bien es el sistema político que se define asociado a los cambios en los esquemas de contratación y obtención de privilegios frente a los logros políticos obtenidos en las urnas en procesos se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal democráticos de elección, también puede representar la existencia de un sistema clientelista y corrupto, excluyente y perverso, para el resto de la sociedad.

El Cambio En La Cultura Impulsado Por La Ley

El desarrollo normativo sobre el sistema de mejoramiento basado en las Leyes 87 de 1993, 489 de 1998 y 872 de 2003, ha impulsado el entendimiento de un Estado modernista, basado en esquemas de gestión administrativa y de control, la necesidad de mantener el sistema de desarrollo administrativo, la democratización de la actividad pública, expresado en la Ley 489 de 1998, y el impulso a los sistemas de gestión de la calidad. También ha venido acompañado de la existencia de sistemas de información, el desarrollo de la función contable y la independencia del control fiscal, como elemento regulador, preventivo y detectivo.

La Importancia De La Ley 87 De 1993 En La Administración Pública

Por tratarse de la Ley que reglamenta el ejercicio del control interno de la función administrativa en el Estado colombiano, esta Ley se refiere a todos los organismos, entidades, instituciones y sujetos que realicen gestión pública. Trae como consecuencia la exigencia del cumplimiento de unas mínimas condiciones para que el servicio que presta el Estado a través de las diversas organizaciones y organismos, logre su finalidad y que los recursos estén siempre orientados al cumplimiento de la misión organizacional.

Los objetivos y características del control interno, definidos en la Ley son sin duda principios orientadores del buen ejercicio de la actividad administrativa, en lo público, y garantía de los administrados de recibir el trato y condiciones para ver garantizada la confianza otorgada en el proceso electoral, en el designio de los asuntos de todos, a los mandatarios de turno.

El Modelo Estándar De Control Interno MecI, Subsistemas, Componentes Y Elementos

Con la expedición del decreto 1599 de 2005, todas las organizaciones de la administración pública, debieron enfocar y estructurar formalmente su sistema de control interno, siguiendo la estructura que demanda la adopción del Modelo Estándar de Control Interno, MECI. Este modelo es la maqueta, que define el arquetipo de modelo de control, según la interpretación que el grupo de estudio encontró, a partir de la definición del sistema de Control Interno en la Ley.

El Modelo desarrolla el sistema de control interno, y lo estructura en elementos, que en su conjunto conforman componentes y estos subsistemas. (Ver Tabla 1).

TABLA 1: Estructura básica del modelo de control Interno

SUBSISTEMA	COMPONENTES	ELEMENTOS
1. CONTROL ESTRATEGICO	1.1 Ambiente de Control	Acuerdos compromisos o protocolos éticos. -Desarrollo del talento Humano. Estilo de Dirección - Planes y programas.
	1.2 Direccionamiento Estratégico	- Modelo de operación por procesos. - Estructura organizacional - Contexto estratégico. - Identificación de riesgos. - Análisis de riesgos.
	1.3 Administración de riesgos	Valoración de riesgos. - Políticas de administración de riesgos. - Políticas de operación. - Procedimientos.
2. CONTROL DE GESTIÓN	2.1 Actividades de control	- Controles. - Indicadores. - manual de procedimientos. - Primaria.
	2.2 Información	- Secundaria. - Sistemas de información. - Comunicación Organizacional.
	2.3 Comunicación Pública	- Comunicación Informativa. - Medios de comunicación.
3. CONTROL DE EVALUACIÓN	3.1 Autoevaluación	- Control. - Gestión.

Fuente: DAFP – Manual de implementación MECI.

Es a través de estos subsistemas que se explica el proceso administrativo, acogiendo el ejercicio del control interno. No se debe confundir el propósito del sistema de control interno, con la exigencia de unos requisitos, ni con el hecho de generar algunos productos, que demuestren que sí se está aplicando el sistema de control interno. El propósito es dinámico, mientras que los productos son estáticos y reposan en los anaqueles de las bibliotecas, o los cajones de los escritorios de las entidades estatales.

Los subsistemas de control estratégico, de gestión y de evaluación articulan el sistema de control interno, según el Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

La Unidad De Control Interno

Con la asistencia de la USAID, el DAFP contrató con Casals y Cia estudio sobre el sistema de control interno estatal. Este conformó grupo interinstitucional de estudio, que incluyó a la universidad EAFIT, entidades públicas y otros. Su estudio recomendó adoptar oficialmente el Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

La unidad de control interno, puede tener varias denominaciones, tales como unidad de coordinación de control interno, oficina de control interno, oficina asesora de control interno o el nombre de auditoría interna, según lo decida el enfoque que le dé cada organización, acogiendo lo dispuesto en la Ley 87.

Las actividades de la unidad de control interno son dirigidas y coordinadas por un funcionario asesor de libre nombramiento y remoción, que tiene como funciones desarrollar una serie de actividades que interactúan, entre la asesoría, la evaluación y la auditoría.

El origen de las funciones son la Ley y disposiciones emitidas por el Consejo Asesor, el Contador General de la Nación y el Presidente de la República, en uso de funciones constitucionales. Estas comprenden una batería de funciones e informes que están relacionados con:

- Evaluación e informe sobre el sistema de control interno. Ley 87 de 1993, D. 2145 de 1999, D 2539 /2000;
- Asesoría a la alta dirección y unidades orgánicas. Ley 87 /93, D. 1537 de 2001;
- Práctica de auditorías internas. Ley 87 de 1993
- Evaluación e informe sobre el sistema de control interno contable. Res 196 de 2001; Circular 042 de 2001; D. 420 2002; R. 357 08

- ▣ Evaluación del proceso disciplinario y acciones de repetición Ley 87 1993; D. 1412 2000.
- ▣ Exámenes especiales y revisiones Ley 87 de 1993, D. 1537 2001.
- ▣ Derechos de autor uso software Circular 04 de 2006 Consejo asesor.
- ▣ Evaluación y concepto sobre gestión de las dependencias Ley 909, art. 39, 40, D. 1227/05 Circular 04/2005.
- ▣ Seguimiento a la adopción del MECI 1000:2005 D. 1599 de 2005.
- ▣ Seguimiento a procesos de conciliación D. 1214 /00.
- ▣ Seguimiento a mapas de riesgos D. 1537 /01.
- ▣ Seguimiento a quejas y reclamos, informes sobre lucha contra la corrupción y participación ciudadana Ley 190 /95.
- ▣ Atención a requerimientos de entes externos de control D. 1537 /01.
- ▣ Seguimiento a auditorías de calidad Ley 872/03 D 4110 /04.
- ▣ Auditoría a convenios y proyectos financiados con recursos de banca multilateral D. 2209/98.
- ▣ Las demás que le sean impuestas por Ley o norma legal.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿De acuerdo al contenido del tema por qué cree usted que es importante el control interno dentro de las entidades?
2. ¿De qué forma la planeación, la organización, la dirección, la integración de personal y el control ayudan al control interno?

PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: que de acuerdo a la Constitución Política, el control interno de acuerdo a la C.P, es el instrumento para el mejoramiento de la respuesta que la administración da a las necesidades de la administración.

Tenga presente: el sistema de Control Interno contempla la planeación, organización, dirección, integración de personal y el control como funciones básicas de la función administrativa.

Tener en cuenta: que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) es la maqueta, que define el arquetipo de modelo de control dentro de la empresa, el modelo desarrolla el sistema de control interno, y lo estructura en elementos, que en su conjunto conforman componentes y estos subsistemas.

Traer a la memoria: que los subsistemas de control estratégico, de gestión y de evaluación articulan el sistema de control interno, según el Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

3.5. Control Fiscal

Anteriormente, se concebía el control fiscal tal como a continuación lo delimitó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de febrero de 1997. M.P. Eustorgio Sarria:

"La gestión fiscal de la administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servidor público; prosigue con los actos propios de su conservación, mejora y explotación; y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen, y lo justifica".

De acuerdo con el nuevo régimen constitucional trae una visión del control fiscal menos restringida, tal y como lo plantea Amaya (1996):

"la gestión fiscal, entendida ésta como el conjunto de actividades, operaciones y procesos que desarrolla la administración en todos sus niveles, o los particulares cuando administran fondos o bienes públicos, con el fin de cumplir tanto sus objetivos y metas especiales, como los fines generales del Estado".

En este orden de ideas, es innegable que la Constitución de 1991 creó un nuevo espacio de actuación al ejercicio del control fiscal, otorgándole mayor eficacia y mayor independencia en su gestión.

Control de Gestión y Resultados

La introducción de esta nueva serie de elementos revolucionó la filosofía del control fiscal en Colombia, principalmente en lo que respecta al modelo pasado. Bajo la noción del control numérico legal la autoridad fiscal competente se encargaba de manera limitada a analizar y evaluar la exactitud de las operaciones contables de determinada entidad. El control fiscal, no trascendía a ningún otro campo y se limitaba de manera exclusiva a verificar que no existiesen incoherencias contables, las cuales, si hubiesen de existir, se convertirían en el fundamento principal de una investigación y/o juicio fiscal.

Actualmente, con el cambio generado por la nueva constitución de 1991 se le amplió el campo de acción a las contralorías de manera que éstas, hoy en día, tienen mayores posibilidades de proteger la cosa pública en aras de la protección del interés general y bajo la misma línea filosófica del Estado social de derecho.

Hoy en día las autoridades fiscales no se detienen únicamente en la verificación contable de las operaciones si no que tienen la posibilidad evaluar la utilización de los recursos públicos en una entidad. En este sentido le es posible a la contraloría verificar aspectos como la racionalización del gasto, la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía y, en general, la defensa del interés colectivo.

El nuevo modelo, exige de las entidades públicas (o privadas que administren recursos públicos) mayor calidad en lo que se refiere a la correcta utilización y disposición de los recursos públicos. De manera coherente se evidencia como la constitución en su artículo 267 es reiterativa en la aplicación de los principios antes mencionados y la valoración de los costos ambientales como parámetros para el ejercicio del control.

La Contraloría General y las contralorías regionales cuentan con la capacidad constitucional de evaluar el cumplimiento de los objetivos de una entidad de acuerdo a los principios establecidos por el interés general y el Estado Social de Derecho.

Control previo y control posterior

Es evidente que para el constituyente de 1991 la orientación normativa del control fiscal que le impuso el ejercicio de un control previo era un elemento más obstaculizador que asegurador de un ejercicio eficaz de la actividad de control fiscal. El control previo se llevaba a cabo por las autoridades de control fiscal de tal manera que se tornaba en una actividad de administración más que de control de la misma y congestionaba de manera exagerada las funciones del ente fiscalizador volviéndolo ineficaz e inoperante, pues la acumulación de investigaciones excedía su capacidad de operación.

Se entendió pues, que el ejercicio de un control previo fiscal era más una función de la entidad misma que del ente fiscalizador. El paso que se dio al ejercicio de la actividad de manera posterior no solo descongestionó despachos de los entes fiscalizadores sino que también depositó un gran elemento de confianza y buena fe en las entidades que administraban fondos o bienes públicos. De esta manera se podría concluir que la idea de un control previo quedaría en manos de la entidad misma, como una función propia de administración e imponiendo una mayor responsabilidad a sus miembros. Conceptualmente, se varió de manera significativa ya que esta carga de responsabilidad en manos de las entidades públicas y sin la intromisión del ente fiscalizador en sus funciones, como lo era anteriormente, daba las bases para realmente hacer una evaluación gerencial y de gestión de sus administradores.

Es evidente como el ejercicio de la actividad del ente fiscalizador retomó una nueva orientación gracias al aporte del artículo 267 de la Constitución Política ya que lo reformó sustancialmente, convirtiéndolo de un ente con tendencia policiva absolutamente a un ente de control y al servicio de los intereses de los bienes públicos.

Desarrollo de la Función Actual del Control Fiscal

Siendo de la esencia de las funciones de quienes legítimamente ejercen el control fiscal en Colombia, se busca de manera prioritaria que exista un cuerpo estatal con personal especializado y autónomo que además de hacerle seguimiento a los dineros públicos para garantizar su óptima utilización, enjuicie, de acuerdo a un debido proceso, a quienes utilicen inapropiadamente dichos recursos. Evidentemente, la posibilidad de enjuiciar a quienes puedan aparecer como responsables de estos hechos permite la posibilidad de sancionar a quienes se hayan apropiado indebidamente de recursos públicos y hacer el intento de recuperar los bienes perdidos.

En este sentido, y de acuerdo con el nuevo régimen constitucional introducido en 1991, ha sido posible verificar algunos avances en materia de control fiscal. Hoy en día, y siguiendo los

lineamientos de la legislación vigente, las autoridades del control fiscal en nuestro país vienen desarrollando su función, principalmente, de la siguiente forma:

1. **Control Macro:** Por medio del control macro fiscal la Contraloría General de la República hace una evaluación global y general del manejo de los intereses públicos. Se le conceden funciones a este órgano para que de manera especializada y técnica se analice la gestión global del Estado haciendo énfasis en la evaluación de los siguientes aspectos:
 - a) Auditar el Balance General de la Hacienda y el Tesoro
 - b) Auditar la Certificación de las Finanzas Públicas
 - c) Auditar el Informe sobre la Deuda Pública
 - d) Auditar el Informe sobre el estado de los recursos naturales y ambientales
2. **Control Micro:** Como se explicó con anterioridad, la Constitución Política de 1991 cambió el denominado control previo por lo que hoy en día se denomina control posterior y selectivo. De esta manera se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades públicas, además de permitirles obrar con mayor eficiencia. También es relevante mencionar que dentro del control micro el sistema ha trascendido al no limitarse a realizar simplemente un análisis numérico - legal sino un control de gestión y resultados de los administradores y funcionarios públicos.

Actualmente, la Contraloría General de la República ha venido desarrollando su función de manera estratégica, bajo las tendencias aquí mencionadas. Es claro que estas perspectivas son resultado de la visión que aportó la Constitución de 1991.

A continuación se realizará un desarrollo de la forma en que la función de Control Fiscal se desarrolla en Colombia. Es decir, aquí se presenta la forma actual de la gestión de las autoridades competentes en este tema.

3. **Control Micro.** La manera de estructurar la función de auditaje, se hace bajo los parámetros impuestos por los siguientes planes:

-  Plan Anual Operativo (PAO).
-  Plan Anual de Revisión de Cuentas (PARC).

Sin embargo, es preciso mencionar que al comparar el desarrollo de estos planes hoy en día con la forma en que se desarrollaban históricamente, se evidencia que los resultados han sido más satisfactorios.

Anteriormente, resultaba excesivamente costoso, tanto el desarrollo del PAO como el desarrollo del PARC, ya que la falta de coordinación al ejecutarlos produjo extensos procesos de ineficacia y pocos resultados.

Ejemplo de lo anterior, en 1997 un funcionario de la Contraloría General de la República permanecía en una entidad pública ejerciendo su función de control de auditaje alrededor de 12 meses, hoy, un funcionario puede ejercer las mismas actividades en un promedio de cuatro meses. Esto, operativamente, y en términos de eficacia y eficiencia representa un avance en la gestión del control fiscal; se reducen costos y se disminuyen los esfuerzos y la duración de los procesos de control. La articulación del PAO y el PARC permite optimizar el uso de los recursos humanos y económicos.

Con el propósito de ejercer la función de control, hoy en día existen distintos criterios para la evaluación de las entidades públicas:

Para efectos de llevar a cabo los planes, se plantea el imperativo de coordinar la evaluación correspondiente sobre aquellas entidades que representen el 80% del Presupuesto General de la Nación. Esto busca que exista coherencia entre la capacidad operativa del ente de control fiscal y el manejo de los recursos públicos entre las entidades que representen mayor importancia. Posiblemente no se logre un cubrimiento exhaustivo y total de las entidades públicas, pero se presta una garantía de control sobre recursos de alta importancia.

1. Para el desarrollo de los planes de control sobre entidades públicas, es el nivel de complejidad que las mismas representen. A su vez, este nivel de complejidad es determinado por distintos elementos que concluyen por clasificar la entidad como de alta, mediana o baja complejidad. Esto no solo determina el nivel de intensidad de los trabajos de control, sino que también, determina el número de funcionarios que deberán asignados a la entidad correspondiente. Los criterios que permiten esta clasificación se exponen a continuación:

-  Presupuesto de la Entidad
-  Planta de Personal
-  Importancia Estratégica en el sector o región
-  Capacidad de Contratación o Descentralización Administrativa
-  Naturaleza o Impacto de la Entidad

2. Finalmente, el tercer criterio utilizado por la Contraloría General es el término de duración de las auditorías que se realicen en la entidad correspondiente. En este sentido, una

auditoria de 2 meses de duración es considerada como de complejidad Baja; 3 meses, complejidad Media; y 4 a 5 meses, complejidad Alta.

Los avances en la ejecución de planes, en especial el Plan General de Auditorias, representan un aporte significativo para la función del control fiscal. Utilizando los criterios anteriormente mencionados, la Contraloría General de la República ha sido partícipe de progresos resultantes de las reformas aprobadas por el constituyente de 1991.

3. **Control Macro (Ley 42 de 1993).** Como se mencionó con anterioridad el control macro que ejerce la Contraloría General de la República se realiza mediante la evaluación integral del Balance General de la Nación, la Cuenta general del presupuesto y del tesoro, la situación de las Finanzas del Estado y la situación de la Deuda Pública.

También y como elemento innovador interpuesto por la Constitución Política de 1991, se ejerce un control de auditaje sobre el estado del medio ambiente y los recursos de la Nación.

Los resultados sobre los aspectos de las finanzas públicas que se derivan las actuaciones mencionadas, representan un balance general de la gestión pública del Estado Colombiano. De esta manera se logra evaluar de manera global los resultados de los periodos correspondientes, ejerciendo directrices encaminadas a analizar aspectos como los siguientes:

- Políticas Tributarias
- Políticas de Inversión
- Políticas de Gasto
- Evaluación del déficit

Los informes de evaluación al Presupuesto General de la Nación, permiten a la Contraloría, en ejercicio de sus funciones de control, resaltar la importancia de elementos que representan trastornos significativos en la situación financiera del país. Así como este ente ha logrado advertir acerca de factores nocivos que repercuten negativamente en las finanzas públicas y que explican alteraciones en la economía nacional.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

Establezca la diferencia entre el antiguo control fiscal y la función actual del Control Fiscal.

PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: el control fiscal evalúa aspectos como_ la racionalización del gasto, la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía y, en general, la defensa del interés colectivo.

Tener en cuenta: que el control fiscal tiene bajo su observación el control micro (control posterior y selectivo) y el control macro (evaluación global y general del manejo de los intereses públicos).

Tenga presente: Los aspectos que son evaluados a través del Control Fiscal tienen que ver con: Políticas tributarias, Políticas de inversión, Políticas del Gasto y evaluación del déficit.

3.6. Auditorias de Control Fiscal

Una auditoria es un proceso sistemático que mide y evalúa, acorde con las normas de auditoría generalmente aceptadas vigentes, los resultados de la gestión fiscal en términos de prestación de servicios o provisión de bienes públicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a la Contraloría General de la República fundamentar sus opiniones y conceptos.

Componentes Básicos

En el ejercicio de control fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno (Tal y como lo establece el artículo 9º de la ley 42 de 199), así:

Control financiero

el control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas 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 prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Control de legalidad

Es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Control de gestión

Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, 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.

Control de resultados

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 adoptados por la administración, en un período determinado.

Revisión de cuentas

Es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

Evaluación de control interno

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 pueda otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Enfoque de la Auditoría

Los propósitos de una auditoría se circunscriben a:

- ▣ **Vigilancia y control oportunos y efectivos.** Vigilar y controlar, oportuna y efectivamente, los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.
- ▣ **Generación de confianza, promoción de la participación ciudadana y de la transparencia en el manejo de los recursos públicos.** Adelantar un control y vigilancia, generadores de confianza, abiertos a la participación ciudadana y promotores de la transparencia y de las mejores prácticas de desempeño en la gestión.
- ▣ **Fortalecimiento del apoyo técnico al Congreso de la República.** La Contraloría como organismo técnico debe brindar al Congreso información resultado del proceso auditor, que no tenga carácter reservado para apoyar su labor de control político.

Fases del Proceso de Auditoría

Planeación

La fase de planeación se desarrolla a partir de dos componentes: el objetivo y el alcance.

Objetivo: En este se define el alcance y la estrategia de auditoría a partir del conocimiento del auditado y de la evaluación de los controles para mitigar los riesgos.

Alcance: Esta fase se inicia con la notificación del memorando de asignación (Esto quiere decir la designación del equipo de trabajo que realizará la auditoría) y comprende la elaboración del cronograma de actividades para la misma; el análisis en detalle del ente o asunto a auditar; la evaluación del sistema de control interno o de los mecanismos de control; la determinación de los criterios técnicos de evaluación, alcance y estrategia de auditoría, hasta la elaboración y aprobación del plan de trabajo y de los programas de auditoría.

Cronograma de actividades

En esta fase se deberá definir un cronograma a ejecutar en la fase de planeación, el cual contendrá como mínimo las siguientes actividades y el tiempo establecido para cada una: analizar en detalle el ente o asunto a auditar; evaluar el Sistema de Control Interno y/o mecanismos de control; determinar criterios técnicos de evaluación; elaborar el plan de trabajo y elaborar y aprobar los programas de auditoría.

Análisis en detalle del ente o asunto a auditar. Lo que se busca a partir de esta actividad es una comprensión del ente o asunto a auditar y su entorno es un proceso continuo y dinámico, que se inicia en la fase de planeación de la auditoría y se debe actualizar y analizar en el transcurso de la misma. Esta comprensión facilita la determinación del objeto principal del auditado; el bien y/o servicio a prestar; la naturaleza, características, actividades y/o procesos; los riesgos de pérdida o de inadecuada utilización de recursos, que se pueden presentar en desarrollo del objeto principal y la existencia o no de controles establecidos.

Esto implica realizar, entre otras, las siguientes actividades y preguntas: conocer cuál es su día a día; ¿qué actividades desarrollan su razón de ser? ¿Cuáles son los productos y/o servicios que ofrece? ¿Qué necesidades específicas satisfacen sus productos y/o servicios? ¿Cuál es la población objetivo? ¿Cuál es su relación con otras entidades públicas? ¿Cómo es el flujo de recursos públicos?

Existen diferentes métodos y herramientas para que el auditor obtenga un entendimiento holístico del negocio y una visión de conjunto del ente o asunto a auditar, como por ejemplo entrevistas, matriz DOFA, TASCOI, desdoblamiento de complejidad, PEST o modelo de revisión del negocio.

Evaluación del Sistema de Control Interno. Consiste en obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control y la importancia que tiene para facilitar el logro de los objetivos del objeto o ente a auditar. Este conocimiento implica el diseño de preguntas orientadas a determinar la efectividad de controles que permitan minimizar los riesgos y de esta forma enfocar la auditoría. El éxito de la identificación de riesgos dependerá de la adecuada y acertada formulación de las preguntas, razón por la cual se deben socializar, analizar y validar en mesa de trabajo.

Lo anterior implica que independientemente del modelo de control que tenga implementado el objeto a auditar, el cuestionario de control interno que diseñe el equipo auditor se debe enfocar a la identificación de los riesgos.

Con el fin de realizar listas de chequeo que permitan determinar los controles establecidos y los posibles riesgos se pueden utilizar tablas como las que se ilustran a continuación.

Tabla 2. Evaluación de controles

Evaluación de controles	Puntaje
Se aplica	1
Se aplica parcialmente	2
No se aplica	3

Fuente: CGR.

Tabla 2. Evaluación de controles

Efectividad de Los controles	Puntaje
Efectivo	1
Con deficiencias	2
Inefectivo	3

Fuente: CGR.

Identificar y comprender los controles. Los controles pueden relacionarse con cualquiera de los componentes del control interno, siempre que sean relevantes respecto a los puntos en que pudieran ocurrir errores, se aplican y que sean eficaces en reducir el riesgo.

Los objetivos de identificar y comprender los controles son:

- ▣ Identificar controles eficaces que generen seguridad razonable de que las desviaciones en los procesos son detectados de manera oportuna.
- ▣ Identificar controles eficaces que provean seguridad razonable de que los riesgos significativos identificados son prevenidos o son detectados.
- ▣ Identificar los controles que puedan ser probados.
- ▣ Determinar si faltan controles que sean necesarios.

Evaluación riesgo de control. A partir de las pruebas realizadas se debe establecer si los controles se encuentran diseñados de manera adecuada y mitigan el riesgo para el cual fueron definidos.

Para determinar si el control es efectivo, se debe verificar que el control cumpla con los siguientes criterios:

- Diseño del control: determinar si es apropiado a la actividad a controlar.
- Responsable de ejecutar el control: la persona que aplica los controles se ajusta al cargo que desempeña y existe segregación de funciones.
- Frecuencia del control: la periodicidad de la aplicación del control es correspondiente con la frecuencia de ejecución de las actividades para las cuales se estableció el control.
- Documentación del control: el control se encuentra debidamente formalizado (Políticas / Manuales de procedimiento y de funciones).

Fases de Ejecución

La fase de ejecución es la parte central de la auditoría; en ella se practican todas las pruebas y se utilizan todas las técnicas o procedimientos para encontrar las evidencias de auditoría que sustentarán el informe.

Su contexto es el de satisfacer los objetivos establecidos en el memorando de asignación de auditoría y desarrollar las tareas definidas en el plan de trabajo.

El análisis está orientado a examinar, de acuerdo con el alcance de la auditoría, los siguientes aspectos:

- Obtención de los bienes y/o servicios que produce la entidad auditada en términos de calidad, cantidad, costo y oportunidad.
- Evaluación de los riesgos de desvío de lo de desvío de los recursos para la obtención de los bienes y/o servicios.
- Cumplimiento de la reglamentación que regula sus operaciones.
- Razonabilidad de la información financiera.
- Efectividad del sistema de control interno.

Actividades generales:

Ajustar auditoría. Al surgir aspectos que modifiquen el alcance de la auditoría, se debe proceder a realizar los ajustes respectivos.

Aplicación de procedimientos, pruebas y obtención de evidencia. Esta actividad consiste en ejecutar los programas de auditoría, mediante la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría, con el propósito de obtener evidencia que soporte las conclusiones de cada una de las líneas de auditoría evaluadas.

Cuando la auditoría tenga en su alcance la opinión de sus estados financieros y la calificación de la gestión se debe tener en cuenta:

Opinión de estados financieros. Para efectos de determinar la base de las salvedades, se tendrán en cuenta las detectadas en las cuentas examinadas del activo, pasivo y patrimonio, considerando el principio y el enunciado de la “partida doble”. Para el caso de los errores e inconsistencias que se detecten en las cuentas examinadas del estado de actividad financiera, económica, social y ambiental, se cuantifica por el efecto neto producido en la cuenta patrimonial resultado del ejercicio.

Tipos de opiniones

Sin salvedades: es una opinión en la cual se manifiesta de forma clara y precisa que los estados financieros en su conjunto expresan en todo aspecto significativo la situación financiera; así como los resultados de las operaciones y de los recursos obtenidos y aplicados durante el ejercicio, y contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Esta opinión se expresa cuando el auditor bajo su criterio profesional, concluye:

- Que los estados financieros presentan razonablemente en todos los aspectos materiales, la conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Que los estados financieros en su conjunto y la información reflejada en ellos en su proceso de registro, movimientos y saldos, se han formulado de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- Que la información suministrada ha sido la necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada.
- Que no se evidenciaron errores e inconsistencias significativas.

Con salvedades: Se expresa cuando el auditor bajo su criterio profesional concluye que una opinión sin salvedades, no puede expresarse o que la limitación sobre el alcance no es tan material como para requerir una opinión adversa o una abstención de opinión.

Para efectos de determinar la base de las salvedades se tendrán en cuenta los hallazgos evidenciados en los estados financieros considerados en su conjunto. Las circunstancias que pueden dar lugar a una opinión con salvedades, en caso de que sean significativas en relación con los estados financieros son, entre otras, las siguientes:

- ❑ Errores o incumplimiento de las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- ❑ Utilización de principios y normas contables distintas de las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- ❑ Errores en la información registrada en las cuentas.
- ❑ Información insuficiente registrada en las cuentas que impide la interpretación y comprensión adecuada de las mismas.
- ❑ Cambios durante el ejercicio con respecto a los principios y las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General, utilizados en el ejercicio anterior (comparabilidad).
- ❑ **Adversa o negativa:** se emite cuando las salvedades tomadas en su conjunto superen el 10% del total de los activos o de los pasivos más patrimonio, de lo cual se puede concluir, concluye que en su conjunto los estados financieros no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del auditado y los resultados de sus operaciones por el año terminado, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.
- ❑ **Abstención de opinión:** ocurre cuando el auditor tiene limitaciones en el acceso a la información o ésta no se ha suministrado a tiempo por el auditado, o es suministrada incompleta; y por lo tanto, no se ha podido obtener la evidencia necesaria para formarse una opinión sobre los estados financieros tomados en su conjunto. Lo cual no permite al auditor formarse una idea sobre la calidad de las cifras sujetas a examen y por consiguiente debe abstenerse de opinar.

Evaluación de gestión y resultados

La evaluación de la gestión y resultados se realiza con el objeto de analizar integralmente la gestión y se fundamenta en la valoración de los sistemas de control de: gestión, resultados, legalidad, financiero y control interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor, mediante la aplicación de programas de auditoría, utilizando como insumo las fuentes internas y externas de información.

En esta evaluación deben tenerse en cuenta los principios de la gestión fiscal fundamentados en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, así:

Economía

Consiste en evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos humanos, físicos, técnicos y naturales, efectuada por un gestor en los diferentes procesos, en procura de maximizar sus resultados. Esto implica que dichos recursos sean aplicados en cantidad y calidad dependiendo de la necesidad específica que se tenga de cada uno de ellos.

Equidad

Identifica los receptores de la acción económica y evalúa la distribución de costos y beneficios entre los diferentes agentes económicos.

Eficiencia

Evalúa la relación existente entre los recursos e insumos utilizados frente a los resultados obtenidos. Tiene dos medidas esenciales: técnica y económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos). Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos.

Eficacia

Es la evaluación de un programa o actividad en el logro de objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Efectividad

La efectividad es el grado de satisfacción o impacto que produce un bien o servicio dentro de una comunidad o población objeto. Este impacto debe medirse en la comunidad receptora de dicho bien y/o servicio, la que generalmente se encuentra fuera de la organización que lo produce.

La efectividad se puede asimilar al principio de eficacia, en el sentido que ésta mide el grado de cumplimiento de objetivos; sin embargo, no es suficiente medir el cumplimiento de lo planeado en términos de cantidad, calidad y oportunidad, sino que es necesario determinar cuál fue el resultado con respecto al impacto esperado. Valoración de costos ambientales (Ecología – Desarrollo Sostenible)

Hallazgos

El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

Todos los hallazgos determinados por la CGR, son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).

Características y requisitos de los hallazgos

La determinación, análisis, evaluación y validación del hallazgo debe ser un proceso cuidadoso para que cumpla con las características que lo identifican, las cuales exigen que éste debe ser:

Característica / Requisito	Concepto
Objetivo	El hallazgo se debe establecer con fundamento en la comparación entre el criterio y la condición.
Relevante	Que la materialidad y frecuencia merezca su comunicación e interprete la Percepción colectiva del equipo auditor.
Claro Preciso	– Que contenga afirmaciones inequívocas, libres de ambigüedades, que Esté argumentado y que sea válido para los interesados.
Verificable	Que se pueda confrontar con hechos, evidencias o pruebas.
Útil	Que su establecimiento contribuya a la economía, eficiencia, eficacia, equidad y a la sostenibilidad ambiental en la utilización de los recursos públicos, a la racionalidad de la administración para la toma de decisiones y que en general sirva al mejoramiento continuo de la organización.

Fuente: CGR – Manual de auditoría.

Los aspectos que se deben tener en cuenta para validar un hallazgo son:

Una debilidad o diferencia que en principio constituye una observación de auditoría y que potencialmente pueda convertirse en hallazgo deberá agendarse, debatirse y analizarse en mesa de trabajo. Para que el equipo auditor tenga seguridad en la realidad del hallazgo, la información que lo soporta, los presuntos responsables y las conclusiones alcanzadas, es importante que en mesa de trabajo (que puede realizarse en varias sesiones) con el acompañamiento del funcionario enlace de responsabilidad fiscal se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- ▣ Determinar y evaluar la condición y compararla con el criterio.
- ▣ Verificar y analizar la causa, el efecto y la recurrencia de la observación.
- ▣ Evaluar la suficiencia, pertinencia y utilidad de la evidencia.
- ▣ Identificar y valorar responsables y líneas de autoridad.
- ▣ Comunicar y trasladar al auditado las observaciones.

 Evaluar y validar la respuesta.

 Trasladar o hacer entrega del hallazgo al funcionario o entidad competente.

EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿En sus propias palabras que busca una auditoria?
2. ¿En una evaluación de gestión de resultados cuales son las variables que deben medirse?
¿A través de que indicadores se podría lograr esto?
3. Defina que es un hallazgo y las características que este reunir para poder ser validado.

PISTAS DE APRENDIZAJE

Tener en cuenta: una auditoria es un proceso sistemático que mide y evalúa los resultados de la gestión fiscal en términos de prestación de servicios o provisión de bienes públicos de una entidad.

Tenga Presente: los aspectos que evalúa una auditoria hacen referencia al: Control financiero, Control de gestión, Control de legalidad, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

Traer a la memoria: que el control fiscal tiene bajo su observación el control micro (control posterior y selectivo) y el control macro (evaluación global y general del manejo de los intereses públicos).

Tener en cuenta: El hallazgo de una auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de los aspectos financiero, de gestión, legales y la evaluación del control interno.

4. PISTAS DE APRENDIZAJE

Traer a la memoria: la **Constitución Política** es un sistema de controles y en ella se fundan tanto los tipos de controles como las entidades que ejercen el control en el país.

Tener en cuenta: el objeto del **control de legalidad** es garantizar el principio de legalidad y por lo tanto, que la actividad del Estado se someta a un ordenamiento Jurídico

Tenga presente: que el **Control Fiscal** es una función pública que realiza la Contraloría.

Traer a la memoria: que la **Contraloría general de la Republica** tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.

Tener en cuenta: la función de los **organismos adscritos** dentro de una economía de mercado es la de la defensa de quienes carecen de capacidad para enfrentarse a las maniobras o prácticas monopólicas de los productores.

Tenga presente: que el concepto del **control fiscal** ha sido desarrollado a partir de 1821.

Traer a la memoria: a partir de la Constitución Política de Colombia del año 1991, se le otorgó a las **contralorías** un poder sancionatorio que antes no tenían.

Tener en cuenta: el **modelo Gerencia del Control Fiscal** tiene su base en el modelo anglosajón del common law.

Tenga presente: que en el **modelo de Control Fiscal Colegiado**, un órgano autónomo es el que lleva a cargo la función fiscalizadora.

Traer a la memoria: la construcción de un buen **indicador** permitirá obtener **los datos necesarios** para la toma de decisiones, y en consecuencia para la orientación o reorientación de la gestión de una empresa.

Tenga presente: un buen **indicador** debe ser fácil de generar, recolectar y procesar y deberá proporcionar información necesaria para la toma de decisiones adecuada.

Tener en cuenta: los **indicadores** básicos de gestión se relacionan con la eficiencia, la eficacia, la economía, el excedente y la equidad del programa evaluado.

Traer a la memoria: que de acuerdo a la Constitución Política, el **control interno** de acuerdo a la C.P, es el instrumento para el mejoramiento de la respuesta que la administración da a las necesidades de la administración.

Tenga presente: el sistema de Control Interno contempla la planeación, organización, dirección, integración de personal y el control como funciones básicas de la función administrativa.

Tener en cuenta: el Modelo Estándar de **Control Interno** (MECI) es la maqueta, que define el arquetipo de modelo de control dentro de la empresa, el modelo desarrolla el sistema de control interno, y lo estructura en elementos, que en su conjunto conforman componentes y estos subsistemas.

Traer a la memoria: que los subsistemas de control estratégico, de gestión y de evaluación articulan el **sistema de control interno**, según el Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

Tenga presente: el control fiscal evalúa aspectos como la racionalización del gasto, la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía y, en general, la defensa del interés colectivo.

Tener en cuenta: que el control fiscal tiene bajo su observación el control micro (control posterior y selectivo) y el control macro (evaluación global y general del manejo de los intereses públicos).

Traer a la memoria: Los aspectos que son evaluados a través del **Control Fiscal** tienen que ver con: Políticas tributarias, Políticas de inversión, Políticas del Gasto y evaluación del déficit.

Tenga presente: una **auditoría** es un proceso sistemático que mide y evalúa los resultados de la gestión fiscal en términos de prestación de servicios o provisión de bienes públicos de una entidad.

Tener en cuenta: los aspectos que **evalúa una auditoría** hacen referencia al: Control financiero, Control de gestión, Control de legalidad, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

Traer a la memoria: que el control fiscal tiene bajo su observación el control micro (control posterior y selectivo) y el control macro (evaluación global y general del manejo de los intereses públicos).

Tenga presente: El hallazgo de una auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de los aspectos financiero, de gestión, legales y la evaluación del control interno.

5. GLOSARIO

BENCHMARKING: proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los Productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones.

CAPACIDADES INTERNAS: Cuando en administración se hace referencia a este término se habla de las fortalezas y debilidades de una empresa.

ESTADO DE DERECHO: Un Estado derecho es aquel en el que sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un Derecho vigente en lo que se conoce como un Estado de Derecho formal.

FISCALIZACIÓN: La fiscalización o función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

HACIENDA PÚBLICA: Se conoce como la rama del conocimiento económico que tiene por objeto el estudio del sector público o economía pública

HALLAZGO: El hallazgo es una inconformidad que puede presentarse dentro de un proceso de auditoría, el cual hace referencia a los aspectos que no están siendo controlados en una empresa.

GESTIÓN: En administración pública cuando se habla de la gestión, se hace referencia a la labor desempeñada por el administrador que hace referencia los resultados económicos, financieros, y administrativos.

MONITOREO: El monitoreo se utiliza en el control fiscal con el fin de “observar” constantemente el comportamiento de una variables estratégica de una empresa.

OPERATIVIZAR: Hace referencia la caracterización que debe tener toda variables y los diferentes dimensiones que esta puede tener para poder medirla

PARAMETRO: es la referencia o dato que se debe tener con el fin de realizar comparaciones de los indicadores construidos y valorar de esta manera su comportamiento

RECURSOS PÚBLICOS: Son los dineros y todos los bienes con los que cuenta el gobierno para realizar la función pública

6. BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, U. a. (1996). Fundamentos Constitucionales de Control fiscal. Bogotá: Ediciones Umbrales.
- Arisi, D. (2007). Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas. . Bogotá.
- Barbosa, O. (2000). Los Indicadores de Gestión y su Contexto. Bogotá: ESAP.
- Beltran, J. M. (2003). Indicadores de Gestión: Herramientas para lograr la competitividad. 3R Editores.
- Contraloría General de la República. (2007). Cambio en la Contraloría y Reforma del estado. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2011). Guía de Auditoria. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2002). Guía para el diseño de un sistema de Evaluación y Control de Gestión. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2006). Manual de implementación dle Modelo Estándar de Control Interno. Bogotá.
- Espinosa, O. (1994). Manual de autoevaluación Para las Instituciones de Educación Superior. Pautas y procedimientos. Santiago de Chile.
- Guinart, J. M. (2003). Indicadores de Gestión Para las Entidades Públicas. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma de Estado y Administración Pública. Panamá.
- Mantilla, S. (2004). Control Intermo. Bogotá: Ecoediciones.
- Mazo, H. (2001). Apuntes para una teroia de control fiscal en Colombia. Medellín.
- Pardo M., C. I. (2009). Evaluación del desempeño integral del sector transporte. Bogotá: Revista de integración Universidad la Salle.
- Perez, c. M. (2007). Curso Indicadores Gestión. Bogotá.