



PRESENTACIÓN

Para todos es sabido que la ética pública y la lucha contra la corrupción constituyen temas fundamentales y parte integral de las agendas internacionales, particularmente en lo relacionado con la modernización del Estado y la reforma de la administración pública y los institutos descentralizados las empresas comerciales del estado y los establecimientos públicos no pueden ni deben ser ajenos a esta lucha que nos concierne a todos.

Para luchar contra la corrupción se requiere, en un primer momento, reconocer su existencia y las nefastas consecuencias que conlleva el ejercicio de su práctica cotidiana, posteriormente, realizar los estudios, investigaciones y diagnósticos necesarios que permitan formular las políticas y estrategias que garanticen la prevención y/o lucha contra la corrupción.



Mapa de riesgos De la Corrupción

INFIDER 2018



Contenido

Aspectos generales de la corrupción

Marco normativo

Conceptos básicos

*Riesgos en el área
gerencial*

*Riesgos en el área
financiera*

Riesgos en el área de contratación

*Riesgos en trámites y
procedimientos*

*Riesgos en el control
interno*

*Riesgos en el control
Externo*

Bibliografía



Aspectos Generales para la Gestión del Riesgo de Corrupción

Definiciones

- Causa: Medios, circunstancias, situaciones o agentes generadores del riesgo.
- Consecuencia: Efectos generados por la ocurrencia de un riesgo que afecta los objetivos o un proceso de la entidad. Pueden ser entre otros, una pérdida, un daño, un perjuicio, un detrimento.

Es el “resultado de un evento que afecta los objetivos.”

- Corrupción: “Uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado.”
- Gestión del Riesgo de Corrupción: Es el conjunto de “Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto al riesgo” de corrupción.
- Impacto. Son las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la entidad.
- Mapa de Riesgos de Corrupción: Documento con la información resultante de la gestión del riesgo de corrupción.
- Para llegar a este documento, debe ejecutarse cada una de las fases contempladas en el capítulo 3.2: “Construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción”.
- Modelo Integrado de Planeación y de Gestión: Instrumento de articulación y reporte de la planeación de cinco políticas de desarrollo administrativo. 2 Función Pública. Manual Técnico del El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión que se aplica en su integridad a las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.
- Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano: Plan que contempla la estrategia de lucha contra la corrupción que debe ser implementada por todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal. Según los lineamientos contenidos en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el Mapa de Riesgos de Corrupción hace parte del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
- Probabilidad: Oportunidad de ocurrencia de un riesgo. Se mide según la frecuencia (número de veces en que se ha presentado el riesgo en un período determinado) o por la factibilidad (factores internos o externos que pueden determinar que el riesgo se presente).
- Proceso: Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan para generar un valor.
- Riesgos: Posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos de la entidad, pudiendo entorpecer el desarrollo de sus funciones.
- Riesgo de Corrupción: Posibilidad de que por acción u omisión, se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado.



Gestión del Riesgo de Corrupción

- Entidades encargadas de gestionar el riesgo: Lo deben adelantar las entidades del orden nacional, departamental y municipal. •
- Monitoreo: En concordancia con la cultura del autocontrol al interior de la entidad, los líderes de los procesos junto con su equipo realizarán seguimiento y evaluación permanente al Mapa de Riesgos de Corrupción. •
- Seguimiento: El Jefe de Control Interno o quien haga sus veces, es el encargado de verificar y evaluar la elaboración, la visibilización, el seguimiento y el control del Mapa de Riesgos de Corrupción. El seguimiento se realiza tres (3) veces al año, así:
 - ✓ Primer seguimiento: Con corte al 30 de abril. En esa medida, la publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días del mes de mayo.
 - ✓ Segundo seguimiento: Con corte al 31 de agosto. La publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días del mes de septiembre.
 - ✓ Tercer seguimiento: Con corte al 31 de diciembre. La publicación deberá surtirse dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de enero.

Mapa de Riesgos de Corrupción

Entidades encargadas de elaborar el Mapa de Riesgos de Corrupción: Lo deben realizar las entidades del orden nacional, departamental y municipal. Se elabora anualmente por cada responsable de las áreas y/o de los procesos al interior de las entidades, junto con su equipo.

- Consolidación del Mapa de Riesgos de Corrupción: A la oficina de planeación o quien haga sus veces le corresponde liderar el proceso de construcción del Mapa de Riesgos de Corrupción. Adicionalmente, esta misma oficina será la encargada de consolidar el Mapa de Riesgos de Corrupción.
- Publicación del Mapa de Riesgos de Corrupción: Se debe publicar en la página web de la entidad o en un medio de fácil acceso al ciudadano, a más tardar el 31 de enero de cada año.
- Socialización del Mapa de Riesgos de Corrupción: Los servidores públicos y contratistas de la entidad deben conocer su contenido antes de su publicación. Para lograr este propósito la Oficina de Planeación deberá diseñar y poner en marcha las actividades o mecanismos necesarios para que los funcionarios y contratistas conozcan, debatan y formulen sus apreciaciones y propuestas sobre el proyecto del Mapa de Riesgos de Corrupción. Así mismo, dicha Oficina adelantará las acciones para que la ciudadanía y los interesados externos conozcan y manifiesten sus consideraciones y sugerencias sobre el proyecto del Mapa de Riesgos de Corrupción.
- Ajustes y modificaciones del Mapa de Riesgos de Corrupción: Después de su publicación y durante el respectivo año de vigencia, se podrán realizar los ajustes y las modificaciones necesarias orientadas a mejorar el Mapa de Riesgos de Corrupción. En este caso deberá dejarse por escrito los ajustes, modificaciones o inclusiones realizadas.



Marco Normativo

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción:

Art. 73 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano:

Señala la obligatoriedad para cada entidad del orden nacional, departamental y municipal de elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano; siendo uno de sus componentes el Mapa de Riesgos de Corrupción y las medidas para mitigar estos riesgos. Al Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, -hoy Secretaría de Transparencia-, le corresponde diseñar la metodología para elaborar el Mapa de Riesgos de Corrupción. Decreto 4637 de 2011 Suprime y crea una Secretaría en el DAPRE.

Art. 4° Suprime el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Art. 2° Crea la Secretaría de Transparencia en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 1649 de 2014 Modificación de la estructura del DAPRE.

Art. 55 Deroga el Decreto 4637 de 2011.

Art. 15 Funciones de la Secretaría de Transparencia: 13) Señalar la metodología para diseñar y hacer seguimiento a las estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que deberán elaborar anualmente las entidades del orden nacional y territorial.

Decreto 1081 de 2015 Único del Sector de la Presidencia de la República

Art. 2.1.4.1 y siguientes Señala como metodología para elaborar la estrategia de lucha contra la corrupción la contenida en el documento "Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano."

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

Art. 9° Literal g) Deber de publicar en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Modelo Integrado de Planeación y Gestión

Decreto 1083 de 2015 Único Función Pública

Art. 2.2.22.1 y siguientes

Establece que el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI)

Art. 2.2.21.6.1 Adopta la actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI).

Decreto 943 de 2014 MECI Art. 1° y siguientes

Adopta la Actualización del MECI.



Conceptos Básicos

Corrupción

No existe una visión única acerca de las causas y al alcance del término corrupción administrativa en el sector público. Sin embargo, es posible identificar aspectos esenciales contenidos en diversos estudios sobre el tema. A grandes líneas la corrupción administrativa se puede tipificar bajo los siguientes elementos, leídos en conjunto e interacción:

- Es un tipo de comportamiento activo o pasivo de un servidor público.
- Es emanada del ejercicio de la función pública en cuanto configura un abuso de ésta o de la legitimidad que inspira el Estado.
- Se aparta de los deberes normales de la función pública.
- Atiende a lo privado, a ganancias pecuniarias o de estatus favoreciendo demandas contrarias al interés colectivo.
- Genera trato desigual y privilegiado a ciertos usuarios que bajo similares demandas y condiciones son excluidos.
- Contraría el ordenamiento jurídico o los principios de honestidad, ética o moralidad.
- Quebranta las reglas en favor del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado.
- Se encuentra estimulada por la carencia o fragilidad de los controles, lo que induce la proclividad al ilícito.
- Está asociada a la existencia de incentivos y políticas distorsionadas por efecto de un régimen normativo y de políticas excesivamente administradas o preferenciales.
- Es ante todo un problema cultural.

Riesgo de corrupción

El riesgo de corrupción es la posibilidad de ocurrencia de una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta. El enfoque de riesgo es preventivo, no reparativo, mediante su identificación es posible evitar la exposición al mismo y la presencia de los efectos indeseables que genera la corrupción.

Una entidad es vulnerable a riesgos de corrupción cuando los factores que los configuran están presentes, su posibilidad de ocurrencia es alta y el daño que se puede causar con su presencia es elevado.



Mapa de Riesgos

El mapa de riesgos es un instrumento metodológico mediante la cual se identifica un conjunto ordenado y flexible de factores que pueden dar origen a hechos de corrupción, se califica la presencia del riesgo y se prevén sus posibles daños.

Igualmente, el mapa de riesgos es una herramienta gerencial que puede adaptarse a las necesidades y objetivos de quienes deseen utilizarlo. Observando los distintos factores que lo integran y valorando la situación existente en cada entidad es posible diseñar estrategias y acciones orientadas a evitar, controlar o minimizar la presencia de tales riesgos.

TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Abordar el examen de los riesgos de corrupción dentro de un área, entidad o sector de la administración implica un conocimiento, lo más cercano y objetivo posible, del asunto en cuestión, de la realidad organizacional y de su entorno. Este conocimiento está soportado en la información que se recoge, interpreta y analiza con fines diagnósticos y prescriptivos.

La recolección y tratamiento de la información puede apoyarse en diferentes técnicas, que lógicamente deben conocerse y combinarse para obtener los mejores resultados. Entre ellas se citan:

Entrevista

Instrumento que favorece la interacción verbal con ciudadanos, funcionarios, directivos, representantes de gremios, contratistas y demás personas que conozcan el ámbito estudiado. Para realizarla se debe tener claro el objetivo y las preguntas que permitan recoger la información requerida. La duración promedio de las entrevistas, 15 a 30 minutos cuando son de carácter individual, puede variar dependiendo de la amplitud y nivel de información que se espera recoger y del número de personas que intervienen.

Revisión Documental

Orientada a examinar los textos, estudios, archivos, hojas de vida y demás información secundaria para extraer datos relevantes que faciliten el conocimiento de la realidad que se pretende intervenir. Su propósito es identificar los principales factores, problemas, áreas, procesos, programas o proyectos de mayor incidencia en los fenómenos de corrupción.



Observación

Técnica que consiste en percibir y registrar de forma directa las conductas, situaciones, hechos, realidades, procesos y demás aspectos significativos del fenómeno estudiado. Para que sea completa y para facilitar el tratamiento de los datos se recomienda preparar guías y formatos para registrar la información. Una observación completa debe tener en cuenta, igualmente, las condiciones físicas, sociales y culturales que rodean la ejecución de los procesos objeto de observación.

Muestreo

Sirve para determinar o seleccionar unidades de observación – muestras - que serán abordadas o examinadas en representación del conjunto total de datos, personas o fuentes de información, cuando éste es muy amplio. Las muestras, para ser representativas y para facilitar la generalización de los resultados obtenidos, deben reproducir las características de la población universo o del total de datos.

Encuesta

Técnica de recolección de datos mediante la cual se abordan muestras grandes, se apoya en instrumentos escritos denominados cuestionarios o formularios los cuales pueden ser respondidos directamente por las fuentes de información o diligenciados por encuestadores entrenados. Los cuestionarios involucran una serie de preguntas que giran en torno a un propósito determinado.

Discusión en Grupos

Consiste en la presentación de una idea, problema o asunto relacionado con el tema objeto de estudio, el cual debe ser discutido por los participantes, divididos en pequeños grupos. Los grupos realizan la discusión o intercambio de opiniones sobre el tema planteado, previa la designación de un moderador y de un relator. Al finalizar la discusión, que puede durar de 10 a 15 minutos, se exponen al grupo total las conclusiones de los grupos.

Estudio de Casos

Es una técnica de discusión mediante la cual se describe una situación real investigada por un especialista experimentado y que es sometida al análisis de un grupo de participantes. El propósito es buscar soluciones a determinados problemas para luego presentar conclusiones en sesión plenaria. Se requiere de un coordinador cuya labor será la de orientar y guiar a los participantes.



Comisión

La Comisión esta conformada por un grupo reducido de personas que, en representación de un grupo mayor, se reúnen para discutir un tema o problema específico. Cerrada la discusión se presentan las conclusiones al grupo mayor. Se requiere de un presidente o coordinador y de un secretario. El número de reuniones depende del plan de trabajo acordado.

Taller

Consiste en la reunión de un grupo de personas que desarrollan funciones o roles similares para estudiar y analizar problemas y dificultades produciendo soluciones de conjunto. Requiere de un comité de planeamiento. El grupo se divide en subgrupos que analizan aspectos específicos del problema. Las conclusiones son el fundamento para la solución del problema objeto de estudio.

Con esta corta relación no se agota el espectro de las técnicas y métodos que pueden contribuir al propósito de recoger y analizar la información, es sólo una indicación de las principales. Debe tenerse en cuenta, siempre, que la producción de buenos resultados depende de muchos factores, entre ellos del conocimiento de las técnicas y de la experiencia que se tenga en el manejo de las mismas.

A continuación se presenta, para cada una de las áreas en que se abordó el estudio, una breve descripción, la justificación, los aspectos relevantes, las recomendaciones y el correspondiente Mapa de Riesgos, que como ya se advirtió es de carácter indicativo. La revisión detallada de cada uno de los factores de riesgo incorporados en los mapas permitirá efectuar el análisis de los riesgos en cada entidad.

La entidad de acuerdo con su naturaleza y particular situación puede determinar otras áreas y seguramente otros factores de riesgo.

Riesgos en el área

Gerencial

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

Esta área comprende la Gerencia (Alta gerencia) y dirección Administrativa y Financiera (Media Gerencia) del INFIDER, que se caracterizan por el tiempo dedicado al desarrollo de funciones relacionadas con la planeación organizacional, la estructura funcional, el manejo de recursos y del talento humano y el ejercicio del liderazgo. Se caracterizan también por la toma de decisiones sobre los recursos financieros y materiales de la entidad, y por la capacidad para establecer los controles a nivel de áreas, procesos, funciones y funcionarios.



La gerencia del INFIDER dedica mayor tiempo y esfuerzo a la definición de políticas generales, a pensar la organización, a conceptualizar cada una de las áreas, a adoptar los planes y programas y a manejar las relaciones con el entorno organizacional; las tareas técnicas u operativas le demandan menor tiempo. La Dirección Administrativa y Financiera dedica más tiempo a los temas operativos y técnicos de la organización, tiene mayor contacto con los funcionarios y con los agentes externos que intervienen en la realización de los procesos.

JUSTIFICACIÓN

Es indudable que cualquier estudio sobre corrupción puede centrarse en algunas áreas específicas, pero si quiere ser acertado debe obligatoriamente enfocar parte importante de su análisis en el ejercicio de sus funciones por parte de los directivos de la organización, principalmente en lo que se ha denominado Alta y Media Gerencia.

Es en este nivel en donde se señalan los grandes lineamientos éticos para la entidad, siendo el principal de ellos el mismo ejemplo que a través de sus acciones diarias muestren los directivos.

Aquí debe hacerse una mirada juiciosa por parte del estudioso o analista, porque en muchas ocasiones los análisis, al estar dirigidos por la alta dirección, pueden ser sesgados y orientados a “pescar peces pequeños”, cuando la corrupción de mayor impacto puede estar en las altas esferas.

En los cargos de dirección frecuentemente se está sujeto a las presiones políticas, lo cual puede derivar en favorecimientos a amigos o copartidarios, y obviamente, la forma como procedan los directivos puede incidir en la generación de espacios propicios a la corrupción.

ASPECTOS RELEVANTES

Como aspectos especiales de observación se pueden señalar los siguientes:

La discrecionalidad

Es la forma como, a partir de las prerrogativas que le establece la normatividad externa o interna, cada directivo hace uso de su autonomía para ejercer sus funciones. Su mal uso puede generar riesgos de corrupción.

La discrecionalidad es directamente proporcional a los riesgos de corrupción y además puede presentarse en los diferentes campos del ejercicio gerencial: en la contratación y en el gasto; en lo relacionado con el manejo del recurso humano; en la forma de promover o restringir los canales de comunicación, entre otros.



El estilo de dirección

Nos muestra en un extremo al directivo que ejerce sus funciones de manera dictatorial, no permite el control y pone en riesgo a la entidad al generar u ocultar acciones corruptas con base en el autoritarismo. El otro extremo es la personalidad democrática que por laxa y permisiva genera riesgos de corrupción.

El ejercicio de la autoridad

La centralización excesiva da la posibilidad para decidir dolosamente sobre muchos temas o sobre los recursos de la entidad. El nivel de centralización es directamente proporcional a los riesgos de corrupción. En el mismo sentido la delegación y descentralización sin control constituye un riesgo de corrupción.

La organización administrativa

Se trata de establecer si hay políticas, si se han establecido los procedimientos, si existen los mecanismos de control que puedan impedir el caos administrativo, que en los organismos del sector público es causa o consecuencia de la corrupción.

El manejo del recurso humano

Es necesario observar si los sistemas de selección y vinculación del personal se ajustan a normas técnicas, objetivas y transparentes. Deben observarse los niveles de remuneración, porque cuando no se ajustan a las realidades profesionales o a las responsabilidades de los cargos se pueden convertir también en un riesgo - pretexto - para la aparición de fenómenos de corrupción.

La participación ciudadana

Se debe observar si es efectiva, si es promovida por la gerencia, si es democrática o amañada, si aparece en áreas sensibles para la toma de decisiones o en escenarios inocuos, si es permanente o coyuntural.

La rendición de cuentas

Consiste en determinar si hay control sobre los compromisos efectuados, si están definidos los tiempos para la entrega de informes o de resultados, si éstos son suficientes y oportunos, y además si existen y se ponen en práctica los correctivos correspondientes.

La ética

Se debe observar el compromiso de la gerencia para desarrollar estrategias en las que los temas éticos permeen toda la organización en sentido vertical y horizontal, partiendo de la probidad que todo directivo muestra en sus acciones.



RECOMENDACIONES

Si la gerencia se compromete a luchar contra la corrupción debería trabajar integralmente en profesionalizar y despolitizar racionalmente la gerencia, escogiendo personas conocedoras del “negocio” o la actividad en la que se encuentra la entidad.

Se debe restringir la discrecionalidad llevándola a niveles libres de toda sospecha, principalmente donde haya alto manejo de recursos económicos o humanos. Se debe descentralizar exigiendo cuentas y dejando de lado las preferencias políticas.

Es más importante garantizar los controles cruzados con la participación de diversas instancias en la toma de decisiones, que optar a priori por la centralización o la descentralización.

Debe implantarse un régimen serio de exigencia y de rendición de cuentas, empezando por los altos niveles.

La presencia ciudadana debe ser estimulada y respetada por la gerencia e implantada a todo nivel.

Se debe eliminar la preferencia en el manejo del recurso humano: méritos, capacidad, experiencia, profesionalismo, honestidad, lealtad, deben ser los elementos que hagan la diferencia.

Implantar el principio de la “obligación a saber” para evitar la “ley del silencio” u otras conductas cómplices o indiferentes que permiten la corrupción por acción u omisión. Toda persona ubicada en un escenario donde se registre un acto o hecho de corrupción es siempre responsable, en mayor o menor grado, de la ocurrencia del mismo.



Mapa de Riesgos - Área Gerencial

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Alta Centralización	<ul style="list-style-type: none">Exceso de poder o autoridad concentrado en un área, cargo o funcionario	<ul style="list-style-type: none">Discrecionalidad y posible extralimitación de funciones.Dificultad para implantar controlesIneficiencia administrativa	Riesgo alto
Descentralización sin control	<ul style="list-style-type: none">Otorgamiento de responsabilidades, autoridad y capacidad para decidir, sin criterios bien definidos y no hay rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none">Ausencia de controlesDesorden administrativo por ausencia de políticas claras y homogéneasDerroche o desaprovechamiento de recursos por falta de criterios para establecer economía de escala	Riesgo medio
Adaptación subjetiva de las normas	<ul style="list-style-type: none">Los directivos y otras instancias hacen uso de las normas según sus intereses particulares	<ul style="list-style-type: none">Interpretación y uso de las normas para favorecer intereses personales políticos o de otro tipo.	Riesgo alto
Ausencia de normas	<ul style="list-style-type: none">No existen reglamentación o normas que permitan la actuación transparente de funcionarios o otras personas o entidades.	<ul style="list-style-type: none">Cualquier funcionario actúa en forma indebida amparado en la existencia de las normas que debiera observar	Riesgo medio
Exceso de Normas	<ul style="list-style-type: none">Proliferación de regulaciones que dificultan el quehacer administrativo.	<ul style="list-style-type: none">Funcionarios o particulares pueden aprovechar para ofrecer, con manejos corruptos, la violación de las normas a su inobservancia	Riesgo alto
Excesiva reserva	<ul style="list-style-type: none">Las instancias gerenciales no permiten la divulgación de la información	<ul style="list-style-type: none">Uso indebido o privilegiado de la información viola el derecho de la información	Riesgo alto
Falta de transparencia	<ul style="list-style-type: none">Existe la percepción de que la información divulgada es manipulada o acomodada por la gerencia.	<ul style="list-style-type: none">No hay credibilidad en la honestidad gerencial frente a la información divulgada.	Riesgo medio
Falta de una estrategia de comunicación	<ul style="list-style-type: none">La gerencia no muestra interés en que la información fluya a lo largo y ancho de la entidad	<ul style="list-style-type: none">La falta de una estrategia gerencial frente a la comunicación, hace que cada instancia maneje la información a su acomodo.	Riesgo medio
Inadecuada selección de personal	<ul style="list-style-type: none">Los procesos de selección, incluyendo las instancias gerenciales no cumplen con el rigor técnico y administrativo.	<ul style="list-style-type: none">Influencia indebida de criterios politiqueros y de intereses particulares en la selección de funcionarios	Riesgo alto
Desmotivación	<ul style="list-style-type: none">Los funcionarios no están satisfechos con la organización	<ul style="list-style-type: none">Bajo compromiso de los funcionarios con la transparencia	



		en el manejo de la organización	Riesgo medio
Falta de profesionalismo y baja capacitación	◆ Personas sin las condiciones requeridas para desarrollar su trabajo con calidad y la entidad no se preocupa por prepararlas	◆ Desgreño administrativo y manejo indebido de las funciones en las diferentes instancias. Mayor gravedad cuando se presenta en el nivel directivo.	Riesgo Alto
Mala remuneración	◆ El pago a los funcionarios no se ajusta a sus niveles de formación, profesionalismo y capacidad.	◆ Los funcionarios hacen uso indebido de los recursos de la organización para mejorar sus ingresos	Riesgo Alto
Inestabilidad Directa	◆ Hay alta rotación del personal en el nivel gerencial	◆ Falta de manejo adecuado de las funciones y aprovechamiento indebido por parte de funcionarios de otros niveles	Riesgo medio
Discrecionalidad	◆ La alta dirección tiene control excesivo en el manejo del recurso humano	◆ Intromisión de la gerencia en las funciones de otras instancias para manipular las decisiones según sus propios intereses	Riesgo alto
Complacencia	◆ Falta de autoridad o capacidad gerencial para tomar decisiones en contra de quienes contravienen las normas	◆ No hay respeto de los funcionarios por los principios éticos, con la certeza de que pueden ser cubiertos por la impunidad	Riesgo alto
Amiguismo	◆ Los criterios para defender la ética son remplazados por favoritismos personales o políticos de los directivos	◆ Los funcionarios y particulares prefieren atender los intereses de los amigos causando detrimento a la entidad	Riesgo alto
Falta de programas que promueven la ética pública	◆ La dirección no muestra interés ni responsabilidad para mantener programas a favor de la ética	◆ Cualquier comportamiento indebido puede ser tolerado, imitado o compartido	Riesgo alto
Falta de probidad	◆ Los directivos no son el mejor ejemplo de respeto por las normas éticas y, por el contrario, ofrecen mal ejemplo	◆ Los funcionarios se sienten en libertad de cometer actos corruptos porque saben que a sus directivos no les conviene castigarlos, por la falta de autoridad moral	Riesgo alto
Ausencia de participación ciudadana	◆ No se estimula o se restringe la presencia de la ciudadanía o de la comunidad en la vigilancia o acompañamiento de las actividades de la entidad	◆ Los funcionarios o los particulares hacen uso indebido de los intereses o recursos de la entidad, aprovechando la falta de control ciudadano	Riesgo alto
Inestabilidad normativa	◆ Cambios permanentes e innecesarios de las normas	◆ Favorecimiento de interés contrarios a los institucionales	Riesgo alto



Riesgos en el Área Financiera

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

El área financiera es sin lugar a dudas uno de los ejes centrales de toda organización, por cuanto de ella depende, entre otros, el manejo presupuestal, la elaboración de estados financieros, los pagos, el manejo de excedentes de tesorería y el adecuado control sobre los bienes de cada entidad.

De la eficiencia en el manejo de los recursos, así como su interacción con las demás áreas dependerá el éxito o fracaso de toda empresa.

Los factores o situaciones de riesgo se presentan en el área financiera con mayor frecuencia y rigor dadas las especiales circunstancias de manejo de dinero que frecuentemente configuran conductas asociadas a fenómenos de corrupción, hechos agravados por la inoperancia de mecanismos de control, tanto internos como externos.

JUSTIFICACIÓN

La definición de una metodología que a nivel del sector público tenga como propósito la determinación de riesgos, vale decir, la identificación de conductas, aspectos, circunstancias, procesos y procedimientos que puedan convertirse en actos de corrupción, así como la formulación de medidas encaminadas a lograr la moralización de la Administración Pública Colombiana, obliga a enfocar y analizar con profundo detenimiento el área financiera con todos sus componentes.

A nadie escapa que un estudio de tal magnitud debe consultar el área en la que específicamente se asigna, determina y ejecuta el gasto, como también el recaudo, aplicación, transparencia, flujo de fondos y sistemas de control de los dineros oficiales, por cuanto el manejo de recursos financieros, siempre se ha caracterizado por ser un punto crítico en toda organización, dada su especial vulnerabilidad, propensión a la corrupción y a la destinación indebida por parte de funcionarios y terceros.

ASPECTOS RELEVANTES

Los aspectos de mayor sensibilidad que conllevan riesgos de corrupción en el área, tienen que ver con:

La **gestión presupuestal**, desde su misma planeación y programación hasta la presentación y rendición de cuentas. Son de común ocurrencia situaciones irregulares como inclusión de gastos no autorizados, el incumplimiento de términos, la expedición de certificados sin facultad legal, la prolongación de la vigencia fiscal y la modificación de reservas presupuestales mediante traslados y adiciones.



La colocación de recursos en el sistema financiero, reflejándose en estacionalidad de fondos en cuentas corrientes, jineteo de fondos e inversiones en entidades de dudosa solidez financiera, con graves perjuicios económicos para las entidades oficiales, a cambio de beneficios indebidos para autoridades y servidores públicos encargados de la administración de los recursos.

El atraso tecnológico, la falta de personal calificado y la ausencia de una cultura contable hacen que la información financiera y contable se presente en forma incompleta e inoportuna; no existen registros auxiliares que permitan identificar y controlar los rubros de inversiones, cuentas por cobrar, inventarios, activos fijos y cuentas por pagar; tampoco existe un adecuado archivo de los soportes contables.

RECOMENDACIONES

Para lograr producir una información acorde con los requerimientos de la sociedad moderna, se requiere el montaje de un sistema integrado de información financiera que busque un manejo cada vez más idóneo de los recursos y que a su vez permita evaluar y detectar anomalías en el desarrollo de las actividades.

En este sentido, la Contaduría General de la Nación debe continuar su tarea de promover en todas las entidades estatales la adopción de prácticas contables y la implantación de un sistema integrado de información, que permita obtener en forma oportuna, ordenada y sistemática el resultado de las operaciones desarrolladas en cada entidad y evaluar la gestión de sus administradores.

Se debe imponer el sistema de rendición de cuentas para todos los funcionarios públicos, en donde se evalúe el resultado de su gestión y se responda por los bienes y recursos que le fueron entregados para el desarrollo de sus labores.

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental de la vida democrática, que permite exigir resultados a las diferentes agencias gubernamentales por su desempeño y por la manera como han administrado sus recursos; además, devuelve la confianza a los ciudadanos y los invita a participar activamente en los programas de gobierno y en el ejercicio periódico del voto ya que cada elección debe ser una oportunidad política para que la ciudadanía les tome cuentas a quienes han tenido la responsabilidad de administrar sus contribuciones y los otros recursos del Estado.

A la par con la implantación de la rendición de cuentas se deben crear organismos especializados en la lucha contra la corrupción, con personal altamente calificado, conocedores del mundo de las finanzas y los negocios, seleccionado por sus conocimientos y experiencias en esta materia y remunerado en forma competitiva con sus equivalentes en el sector privado. Igualmente, deben existir programas de capacitación constante, así como acuerdos para el intercambio de información que permitan la obtención de pruebas sustantivas e implantar castigos ejemplares para casos de corrupción administrativa.



Mapa de Riesgos - Área Financiera

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Falta de Planeación Presupuestal	<ul style="list-style-type: none">◆ Desconocimiento de principios básicos en la elaboración y ejecución del presupuesto y la gestión financiera	<ul style="list-style-type: none">◆ Incumplimiento de términos.◆ Ordenar gastos sin facultad legal.◆ Retardar el pago de obligaciones legales.◆ Traslado irregular de fondos.◆ Prolongar la vigencia fiscal.◆ Compra de bienes innecesarios.	Riesgo alto
Estacionalidad de fondos	<ul style="list-style-type: none">◆ Altas sumas de dinero son mantenidas en cuentas corrientes o en caja sin generar ningún rendimiento.	<ul style="list-style-type: none">◆ Favorecimiento a entidades bancarias con el propósito de obtener beneficios personales (préstamos, comisiones, etc.	Riesgo medio
Jineteo de fondos	<ul style="list-style-type: none">◆ Los dineros recaudados no se registran ni se consignan oportunamente	<ul style="list-style-type: none">◆ Apropriación de dineros públicos.◆ Negligencia en los recursos de rentas.◆ Cambiar la destinación de los recursos	Riesgo medio
Inversiones sin respaldo	<ul style="list-style-type: none">◆ La falta discrecionalidad de ciertos funcionarios permite hacer grandes inversiones en entidades que no ofrecen sólido respaldo	<ul style="list-style-type: none">◆ Acuerdos con ciertas entidades a cambio de beneficios indebidos para funcionarios.◆ Pérdida de recursos del Estado.	Riesgo alto
Falta de control sobre los bienes del estado	<ul style="list-style-type: none">◆ La falta de control y las pocas medidas de seguridad para su protección hacen frecuente la pérdida de bienes	<ul style="list-style-type: none">◆ Pérdida de Inventarios.◆ Utilización de bienes del Estado para actividades particulares.◆ Inventarios obsoletos	Riesgo alto
Recursos tecnológicos inapropiados	<ul style="list-style-type: none">◆ Los equipos de sistemas así como el software utilizado no corresponden a las necesidades requeridas por la entidad.	<ul style="list-style-type: none">◆ Sobrecostos por alquiler o compra de equipos no acorde con los requerimientos.◆ Generación de informes imprecisos y poco confiables que no revelan la verdadera situación financiera de la entidad.◆ Manipulación de base de datos e inflar el pago de prestaciones y obligaciones así como la anulación de rentas por cobrar.	Riesgo alto
Atraso en la información contable y financiera	<ul style="list-style-type: none">◆ La falta de coordinación, la mala calidad de la información y la ausencia en algunos casos, hacen que el proceso contable sea dispendioso, poco confiable y los estados financieros se presenten	<ul style="list-style-type: none">◆ Información inoportuna e incompleta.◆ Carencia de registros auxiliares que permitan el análisis y depuración de saldos especialmente en cuentas por cobrar o por pagar.◆ Inexactitud en la información	Riesgo alto



	tardíamente y no sean tenidos en cuenta para la toma de decisiones.	trasmitada. ♦ Falta de control y conocimiento real de los bienes o activos fijos de la entidad. ♦ Falta de conciliaciones bancarias y por ende desconocimiento de los recursos disponibles.	
Trámites dispendiosos	♦ El exceso de procedimientos y papeleos diluyen la responsabilidad de los funcionarios y fomentan el cobro de "peajes" para el pago de cuentas.	♦ Pagos dobles. ♦ Demora en el pago de obligaciones legalmente contraídas por favorecer aquellas previamente acordadas. ♦ Pérdida de credibilidad en las entidades.	Riesgo alto

Riesgos en el Área de Contratación

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA Y JUSTIFICACIÓN

El deshonroso séptimo lugar asignado a Colombia entre los países más corruptos del mundo de acuerdo con las cifras suministradas por Transparencia Internacional advierte sobre la gravísima situación a que se ve abocado nuestro inoperante Estado y sus instituciones frente al flagelo que hoy golpea a casi todas las entidades públicas.

Es tan preocupante este hecho que las tradicionales causas generadoras de violencia y perturbación social han sido revaluadas por el fenómeno de la "corrupción estatal", afectando de manera significativa la transparencia que exige la gobernabilidad de un Estado. En estos términos la corrupción encuentra su más propicio terreno en la apetecida "contratación estatal" al considerar que este proceso se hace imprescindible para poner en marcha el andamiaje del aparato público y acciona el interés económico que mueve tanto los intereses particulares como los públicos. Desde este punto de vista pragmático, "contratación" se ha constituido en un sinónimo de "enriquecimiento".

Tan lamentable comparación, producto de los escándalos de las últimas décadas, refleja las irregularidades en los procesos contractuales, los que se han visto fortalecidos de una parte por la inoperancia de los organismos de control, los vacíos legales, la cultura "corrupta" de algunos servidores públicos y la impunidad, y de otra, por el desbordado y desmesurado interés del contratista, así como por la actitud pasiva y permisiva de la sociedad.

Si bien es cierto que la contratación estatal se ha convertido en la vía por excelencia para lograr los fines de los servidores corruptos, no es menos cierto que se debe dar una voz de alerta frente a nuevas formas de corrupción más graves, en la medida en que son menos evidentes y probatoriamente más inalcanzables, tal es el caso de "las inversiones" y las "privatizaciones". La primera de ellas hace parte de la mecánica que le es elemental y propia a la actividad económica, y la segunda, reflejo de las necesidades ingeniosas surgidas de la voluntad o impuestas en otros casos.



ASPECTOS RELEVANTES

Se han detectado como factores determinantes de los riesgos de corrupción, entre otros, los siguientes:

Carencia de listado único de precios de referencia

No existen parámetros en materia de precios para la adquisición de bienes y servicios, lo que ha determinado una relativa discrecionalidad por parte de las entidades públicas contratantes, originando sobrecostos y el desborde de precios en la contratación estatal.

No se justifica que para una misma época, un mismo bien o servicio contratado por una entidad estatal sea adquirido a un precio, mientras que en otra se aprecie un valor considerablemente mayor.

Si a lo anterior se agrega el hecho que el sobreprecio como tal no es considerado como un delito contra la administración pública, nos vemos enfrentados a una práctica que atenta contra el erario público, sin que se vislumbre una solución favorable ni a corto ni a largo plazo.

Ausencia de controles previos o concomitantes al proceso contractual

La práctica ha demostrado ampliamente que la corrupción en materia contractual se ha desbordado desde la suspensión de los controles previos, como el administrativo, el fiscal y el de legalidad, que eran ejercidos por conducto de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido los organismos de control podrían emitir sus conceptos cuando se advierta alguna irregularidad, para ser corregida de manera inmediata y no cuando ya se ha suscrito el contrato o lo que es aún más grave cuando se esté liquidando el contrato.

Competencia para contratar otras cuantías en forma directa

El sistema de determinar, por el valor del presupuesto de las entidades públicas, las cuantías para contratar, bien sea directamente o por licitación pública, ha permitido prescindir de este último mecanismo en contrataciones por altos montos, facilitando la selección del contratista “a dedo”, y favoreciendo ampliamente el “amiguismo” o la retribución de favores.

De otro lado la discrecionalidad en la toma de decisiones dificulta especialmente este punto en la medida en que el funcionario que toma la decisión acude a la figura de la delegación, diluyendo cualquier tipo de investigación que se inicie por presuntas irregularidades en la contratación estatal.



Coherencia en la etapa precontractual

Dentro de las diferentes etapas del proceso contractual, la más relevante para prever futuras consecuencias es, sin duda alguna, la precontractual.

En este sentido, es inevitable que dentro de este proceso previo se haga una determinación precisa de la necesidad, que la ficha técnica se elabore de manera responsable y se actualice a diario; que exista coherencia del proyecto con los planes, con el plan de presupuesto, del presupuesto con el programa de actividades, del programa de actividades con el Programa Anual de Caja; que se solicite la disponibilidad presupuestal, acto administrativo para iniciar proceso contractual, se elaboren los pliegos de condiciones o términos en referencia, se determinen los criterios de selección objetiva del contratista y finalmente se elabore la planilla o ruta como un punto de control que asegure que todos los pasos dentro de esta primera etapa se cumplieron debidamente.

RECOMENDACIONES

Gran parte de las recomendaciones relacionadas con la prevención de riesgos de corrupción en el área de contratación están bajo la órbita de la ley, sin embargo, se destacan algunas recomendaciones para la intervención gerencial en el ámbito de cada entidad:

- Vincular en los procesos contractuales a las universidades, organizaciones privadas y agremiaciones profesionales de los diferentes campos relacionados con la materia contractual como apoyo técnico en decisiones y reclamaciones.
- Contar con parámetros de referencia para la determinación de los precios y calidades de los bienes y servicios para orientar los procesos contractuales y evitar sobrecostos.
- Conformar y mantener actualizado un registro de proponentes de acuerdo con las líneas de contratación que se manejen en la entidad.
- Fortalecer y dar la importancia real las oficinas jurídicas y de control interno, de forma que en las primeras se centralice la información sobre contratación y se promueva la unidad de criterios sobre la materia; las segundas, para que adelanten gestiones de orden preventivo tendientes a controlar la presencia de hechos irregulares.
- Reducir el número de funcionarios encargados de contratar en virtud de la delegación de funciones.
- Establecer una política de planes y programas para transferir recursos a las regionales.
- Promover la creación de un comité técnico que vigile las interventorías, rueda suelta entre el contrato principal y el de interventoría.
- Revisar las cuantías en su totalidad, en especial las de “menor cuantía”, ya que al ser promediadas siguen siendo altas. Este tipo de contratos celebrados de manera repetitiva y vistos globalmente conlleva a irregularidades fácilmente detectables y por ende corregibles. Los valores totales de la



contratación de la menor cuantía deberían ser totalizados anualmente asignándoles un porcentaje, si éste es superior se tendría que acudir obligatoriamente a la licitación o concurso.

- Incorporar una figura similar a la establecida por el anterior estatuto de contratación (Decreto 222 de 1984), según el cual el fraccionamiento de contratos se prohibía de manera expresa. Se ha llegado al erróneo convencimiento de que la ley al no prohibirlo expresamente, lo está autorizando implícitamente.
- Invitar peritos y expertos en el tema pertinente para someter a discusión el proyecto de pliego de condiciones, adoptar para el pliego definitivo, las recomendaciones de fondo y fundamentar el rechazo de las restantes.
- Dar publicidad a los pliegos de condiciones y sistema de compras de la entidad vía internet, para permitir la participación y observaciones de eventuales contratistas y ciudadanos.

Mapa de Riesgos – Área de Contratación

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Direccionamiento desde el pliego de condiciones o términos de referencia	<ul style="list-style-type: none"> ◆ En el confeccionamiento de los pliegos de condiciones o términos de referencia se establecen reglas, fórmulas matemáticas, condiciones o requisitos para favorecer a determinados proponentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Facilita el favorecimiento de la adjudicación de un contrato a una determinada persona. ◆ Romper el principio de igualdad entre los diferentes proponentes. ◆ Crea inseguridad jurídica en las evaluaciones. ◆ Se adjudica a ofertas menos convenientes. ◆ Dificulta determinar una irregularidad de carácter administrativo o penal. ◆ Sobrecostos. ◆ Obras mal ejecutadas. 	Riesgo alto
Aclaraciones, adiciones, adendos	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El ente público mediante pronunciamiento y decisiones favorece intereses particulares y puede perfilar a un futuro contratista 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Quebranta el principio de igualdad. ◆ Desconoce principios de transparencia y objetividad. ◆ Incumplimiento en la ejecución del contrato. ◆ Sobrecostos. ◆ Obras mal ejecutadas. 	Riesgo alto
Falta de estudios serios de factibilidad y conveniencia	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Se ha generalizado la práctica de ordenar gastos, sin que previamente exista un inventario de necesidades y prioridades y por ende de estudios de factibilidad y conveniencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Erogaciones patrimoniales innecesarias que conllevan detrimento del erario público. ◆ Sobrecostos. ◆ Violación al principio de la selección objetividad. ◆ Favorecimiento a determinados contratistas "conocidos" a través de contratos innecesarios. 	Riesgo alto
Fraccionamiento	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Con el fin de evadir los 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sobrecostos. 	



técnico	procesos licitatorios, el objeto contractual es fraccionado o dividido artificialmente para facilitar en esta forma la escogencia a dedo de los contratistas.	<ul style="list-style-type: none">◆ Desgaste administrativo injustificado.◆ Dificultad en los controles y organismos de control.◆ Ausencia de pluralidad de ofertas.◆ Ausencia de uniformidad en la calidad de la obra.◆ Diluye responsabilidad.◆ Implica mayor número de interventoría.◆ Violación al principio de igualdad y transparencia.	Riesgo alto
Monopolio de contratistas	<ul style="list-style-type: none">◆ Se han conformado grupos de contratistas considerados como los únicos capaces de ofrecer determinados productos y bienes al Estado, estableciendo una posición dominante en el mercado contractual estatal	<ul style="list-style-type: none">◆ Maneja el mercado en cuanto a precios, condiciones, calidad.◆ No permite el ingreso de otros oferentes desconociendo el principio de la libre competencia.◆ Violación al principio de igualdad.◆ No permite selección objetiva.◆ Impiden la adquisición de bienes o servicios en mejores condiciones de calidad y precios.	Riesgo alto
Época electoral y transferencias regionales	<ul style="list-style-type: none">◆ En épocas electorales se incrementan las transferencias regionales destinadas a los procesos contractuales para ser utilizados como mecanismo para atraer o cautivar electorado dejando de lado los fines y objetivos de la contratación	<ul style="list-style-type: none">◆ Desvirtúa fines y objetivos de la contratación estatal.◆ Genera desidia administrativa y despilfarro de los recursos del Estado.◆ Contratar por contratar para cautivar electorado	Riesgo bajo
Ausencia de reglamentación para fijar precios	<ul style="list-style-type: none">◆ Al no existir límites para el Estado en cuanto a la determinación de precios y calidades, el contratista y el posible “servidor corrupto” fijan estas condiciones a su libre albedrío.	<ul style="list-style-type: none">◆ Alto costo de productos y servicios que adquiere el Estado.◆ Detrimento patrimonial del erario público.◆ Práctica tolerada y aceptada por todos que repercute en la credibilidad del ciudadano en sus instituciones.◆ Adquisición de bienes y servicios no indispensables y en mayores cantidades.	Riesgo alto
Urgencia manifiesta	<ul style="list-style-type: none">◆ Se exagera su uso para prescindir de los mecanismos de selección objetiva de contratación; aduciendo causales, al arbitrio del jefe u ordenador del gasto, se escoge directamente el contratista, sin límite de cuantía, sin controles o	<ul style="list-style-type: none">◆ Abuso de la figura a tal punto que se podría convertir en regla general y no de excepción.◆ Se adquieren compromisos económicos injustificados.◆ Permite pagar favores a políticos y amigos.◆ Desconoce principios de selección objetiva y transparente.◆ No le permite a la administración acceder a mayores productos o servicios.	Riesgo alto



	autorizaciones previas.	<ul style="list-style-type: none">◆ Afectaciones del nivel de inversiones.◆ Conlleva un peligro por cuanto el contratista no requiere estar inscrito en la Cámara de Comercio.	
Cooperativas	<ul style="list-style-type: none">◆ Bajo el pretexto de su regulación por el Código de Comercio, se destinan recursos del Estado para conformar las cooperativas y contratar directamente sin límite de cuantía, obviando las exigencias establecidas en la Ley 80 de 1993.	<ul style="list-style-type: none">◆ Peligra gravemente el erario público.◆ Ausencia de requisitos técnicos y financieros.◆ Eluden procesos licitatorios.◆ Permiten pagar favores políticos y amigos con cierta facilidad.◆ Ausencia de estudios de factibilidad y conveniencia.◆ Altas comisiones y remuneraciones para las cooperativas sin justificación alguna.◆ Competencia desleal frente al sector financiero.◆ Inadecuada prestación de servicios públicos a cargo del Estado.	Riesgo medio
Compañías ficticias	<ul style="list-style-type: none">◆ Contrataciones celebradas con empresas fantasmas, que ofrecen en su objeto social una gran variedad de servicios, constituidas con capitales e infraestructura ficticias y socios que en tal calidad aparecen en varias compañías oferentes y de la misma índole	<ul style="list-style-type: none">◆ Se contrata con personas no idóneas.◆ Pérdida de garantías para el Estado.◆ Mala calidad en bienes o servicios suministrados.◆ Sobrecostos.◆ Detrimento patrimonial.◆ Disminución del patrimonio por readquisición de bienes.◆ Hace inoperante la Cámara de Comercio.◆ Se burla la Ley.	Riesgo medio
Contratos Inter-administrativos	<ul style="list-style-type: none">◆ Al hallarse excluidos del proceso licitatorio y de garantías, que en un momento dado son importantes instrumentos para requerir el cumplimiento del objeto contractual, y basados únicamente en el compromiso administrativo, se pierden los controles, facilitando la corrupción.	<ul style="list-style-type: none">◆ Elaboración de contratos sin estudios previos de factibilidad y técnicos.◆ Generar incumplimiento en su ejecución por falta de información.◆ Sobrecostos para la administración por incumplimiento y prórrogas indefinidas por la falta de coordinación y supervisión.◆ Pérdida de controles financieros y administrativos que facilitan la corrupción y la desidia administrativa.	Riesgo bajo
Interventorías	<ul style="list-style-type: none">◆ El estrecho vínculo que generalmente une al contratista con el interventor distorsiona el	<ul style="list-style-type: none">◆ Altos costos de este tipo de contrato sin resultados que reflejen su inversión.◆ Avalan incumplimientos, ejecuciones irregulares, mala calidad de materiales.	



	<p>control de verificación que le es propio de su función, avalando y aprobando las decisiones del contratista aún en perjuicio de la administración</p>	<ul style="list-style-type: none">◆ Autorizan modificaciones técnicas, cambios de especificaciones de materiales, originando mayores costos a la administración.◆ Los acuerdos entre contratista e interventor son conocidos en ocasiones con posterioridad a la ejecución del contrato por parte de la administración.◆ En ocasiones firman actas de recibo sin verificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones.	Riesgo alto
Delegación para la contratación estatal	<ul style="list-style-type: none">◆ Se dispersa el compromiso y la responsabilidad, los procesos se toman más dispendiosos, aumenta la disparidad de criterios contractuales y el riesgo aumenta en tanto que estos funcionarios pueden contratar altísimas cuantías sin control alguno.	<ul style="list-style-type: none">◆ Diluye la responsabilidad.◆ Disparidad de criterios en materia contractual.◆ Identidad de contratistas para ejecutar diferentes objetos de las diferentes dependencias.◆ Reviste de un gran poder económico y de potencia a funcionarios con bajo nivel salarial.◆ Genera caos administrativo.◆ Debilitamiento de la oficina jurídica.◆ Para las diferentes dependencias les resulta más atractivo el ejercicio contractual dejando de lado las funciones propias del cargo.	Riesgo medio
Irregular uso del contrato de prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none">◆ Las autoridades administrativas contratan un sinnúmero de personas para cumplir funciones similares o idénticas a las asignadas al personal de planta, sin ninguna justificación y con el único propósito de cumplir compromisos personales o políticos.	<ul style="list-style-type: none">◆ Genera “nóminas paralelas” excediendo el número de cargos estrictamente necesarios.◆ Duplicidad de funciones.◆ Detrimiento patrimonial.◆ Dificulta el ejercicio de controles disciplinarios y administrativos.◆ Hace ineficaz el Estado.◆ Las grandes partidas asignadas se podrían utilizar en otros fines sociales.	Riesgo alto
Caos administrativo	<ul style="list-style-type: none">◆ La falta de cuidado y diligencia en el trámite de los asuntos administrativos se traduce en la ineficacia administrativa del Estado. Verificándose la ausencia de archivos, archivos incompletos, ausencia de soportes importantes de los contratos, contratos sin foliar y contratos sin	<ul style="list-style-type: none">◆ Ausencia de archivos.◆ Encubrimiento de hechos o acciones irregulares.◆ Desvirtúa principios de responsabilidad.◆ Ausencia de unificación de criterios.◆ Ausencia de controles.◆ Falta de soportes importantes de los contratos.	Riesgo alto



	liquidar.		
Conciliaciones	<ul style="list-style-type: none">♦ A través de este mecanismo se resuelven conflictos, cuando dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda del tercero conciliador. Esta práctica ha sido muy cuestionada por cuanto se ha visto que menoscaba gravemente los intereses del Estado.	<ul style="list-style-type: none">♦ Afecta gravemente los intereses económicos y patrimoniales del Estado.♦ Es ventajosa para los intereses particulares.♦ Se hacen arreglos sin conocimiento público en beneficio de intereses particulares.♦ Condenas al Estado por ausencia de elementos probatorios de la conciliación.♦ La negligencia de los apoderados del Estado compromete fácilmente los recursos públicos.	Riesgo alto

Riesgos en el Área de Trámites y Procedimientos

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

El área de trámites y procedimientos en las entidades públicas tiene especial significado por cuanto soporta los denominados momentos de verdad, es decir, aquellos en los cuales se da lugar el encuentro entre los ciudadanos y la administración.

Los ciudadanos concurren a las entidades con propósitos específicos: el ejercicio de un derecho, el cumplimiento de un deber, la solicitud de un servicio, la adquisición de un bien. Estas circunstancias conllevan la realización de trámites y el desarrollo de una serie de pasos, generalmente denominados procedimientos, mediante los cuales la administración condiciona, en términos de tiempo, modo y lugar, el cumplimiento de los requisitos orientados a garantizar relaciones público – privadas, ágiles y transparentes.

Los encuentros entre los ciudadanos y los servidores públicos, como resultado de los trámites y procedimientos, pueden constituirse en ocasión propicia para que surja el fenómeno de la corrupción administrativa, especialmente cuando no existe información suficiente, cuando el servidor confunde o desvía su papel o el cumplimiento de las funciones asignadas y ejerce presiones indebidas sobre los ciudadanos, que por diversas razones pueden convertirse en víctimas o promotores de la corrupción.

JUSTIFICACIÓN

Aunque la ausencia de una verdadera cultura de servicio público puede ser la responsable de las desviaciones que se presentan en el ejercicio de las funciones públicas, se debe tener presente que afectar



la cultura implica un proceso lento el cual se accede por diferentes caminos y acciones. Uno de tales caminos está dado por los trámites y procedimientos, que como ya se anotó, representan los momentos en los cuales la administración puede demostrar su honestidad, eficiencia oportunidad y responsabilidad hacia el público al que sirve.

El trámite se concibe como una herramienta estatal de regulación y control a la sociedad; sin embargo, se ha vuelto en su contra para generarle costos inmensos por desviación de recursos y pérdida de credibilidad.

La tramitomanía promueve la corrupción, pues el ciudadano en su afán por superar la inoperancia gubernamental recurre a los servidores públicos, directamente o a través de terceros, para agilizar la respuesta a su requerimiento a cambio de ofrecerles dinero u otras dádivas.

Si bien los trámites y procedimientos son momentos para demostrar la competencia de las entidades, también es cierto que el encuentro entre el servidor público y el ciudadano abre el espacio para que conductas inapropiadas o carentes de ética surjan de una y otra parte.

Estas conductas desviadas deben identificarse y tratarse, pues de no hacerlo se estará contribuyendo al deterioro social y económico de la población.

ASPECTOS RELEVANTES

A continuación se señalan algunos aspectos que, por presentar mayor grado de vulnerabilidad a la corrupción, pueden orientar el escogimiento de los trámites y procedimientos susceptibles de examen:

- Nivel de participación en la estructura del gasto de la entidad.
- Mayor contacto con el público, usuarios y beneficiarios de los servicios.
- Grado de afectación de los derechos de los ciudadanos.
- Frecuencia con la cual se adelanta el trámite.
- Complejidad del procedimiento.
- Trámite básico, es decir, derivado de la razón de ser de la entidad, o que apoya de forma directa el cumplimiento de los objetivos básicos.

Igualmente, es importante considerar algunos factores que contribuyen a la presencia de riesgos de corrupción, entre los cuales se pueden citar:

Ausencia o pobre funcionamiento de los sistemas de control y evaluación de gestión

La ausencia y deficiencia en la planeación, así como la carencia de sistemas efectivos de control de resultados y de parámetros para medir el desempeño, no permiten distinguir los errores causados por la mala administración de los que obedecen a corrupción. Estas circunstancias pueden derivar en comportamientos negligentes de parte de los funcionarios o de obtención de beneficios por parte de los contratistas.



Ausencia de procesos y procedimientos formalizados y documentados

La ausencia de métodos y procedimientos documentados y actualizados es uno de los mayores problemas que tradicionalmente enfrenta la administración pública. Al no existir documentación, la memoria organizacional se concentra en cabeza de individuos aislados y se abre la posibilidad de que el desarrollo de un proceso cualquiera sea susceptible de interpretaciones diversas, algunas de ellas contrarias a la moral pública. Este aspecto es de vital importancia en entidades encargadas de producir bienes, de prestar servicios o de reconocer derechos de forma directa al ciudadano.

Demasiado tiempo y escalas determinadas para el trámite

En el adelantamiento de los trámites y en el desarrollo de los procedimientos existen dos tiempos: uno de carácter interno, es decir, el tiempo que tarda la entidad en ejecutar el proceso y otro el tiempo del cliente, usuario o beneficiario. Los dos tiempos deben acercarse o tender a hacerlos iguales por medio del uso de la tecnología y de otros mecanismos. De otra parte, el número de pasos que conforman el procedimiento y su ordenamiento, genera altos riesgos de que aparezcan comportamientos inadecuados.

Contacto permanente de los funcionarios con el público

El mayor contacto que tengan los servidores públicos con los ciudadanos puede generar mayores posibilidades para que el funcionario se muestre negligente o solicite prebendas económicas o de otra índole, o para que el usuario ofrezca gratificaciones. Por ello es necesario hacer seguimiento especial a este tipo de trámites de forma que la concurrencia de los ciudadanos o de agentes privados a los despachos públicos se reduzca al mínimo.

Capacidad Tecnológica

Un buen nivel de desarrollo tecnológico incide en la agilidad, seguridad, costos e imagen de la entidad. Se requiere de tecnología que responda a los objetivos organizacionales y al mejoramiento de la competitividad. El manejo tecnológico debe estar a cargo de personal idóneo desde el ángulo profesional y ético.

RECOMENDACIONES

Aunque por vía general las recomendaciones van orientadas al control de los factores antes señalados, se precisan las siguientes recomendaciones de carácter especial.

- Focalizar la atención en aquellos trámites y procedimientos que se adelantan con mayor frecuencia, en los que representan mayor gasto y en los que requieren de un mayor contacto con los ciudadanos.



- Renovar o rotar con frecuencia al personal encargado de trámites y procedimientos considerados de mayor riesgo, sin sacrificar los niveles de eficiencia y competencia organizacionales.
- Informar de manera clara y precisa a la ciudadanía los trámites a cargo de la entidad, los procedimientos que se surten en el cumplimiento de los mismos y las modalidades respecto de lugar, requisitos y tiempo.
- Abrir espacios reales para conocer la opinión de los ciudadanos respecto de los trámites que deben adelantar ante la entidad, y establecer mecanismos que permitan identificar las irregularidades.
- Adelantar programas permanentes orientados a eliminar trámites innecesarios y a simplificar los procedimientos con el propósito de elevar la transparencia y eficiencia.
- Privilegiar acciones de carácter integral frente a las acciones aisladas o que centren la atención en determinadas áreas, pues estas últimas pueden no garantizar resultados duraderos ni consistentes dado su carácter segmentado. Se recomienda, entonces, abordar el tema de la moralización y de la lucha contra la corrupción con criterio de integralidad al interior de la entidad.
- Trabajar muy especialmente el tema de la cultura organizacional a fin de avanzar en el reconocimiento del ciudadano como el verdadero dueño de lo público. Una cultura que parta de este reconocimiento
- afianzará los valores de respeto, justicia, honestidad y responsabilidad, indispensables en las acciones de moralización y lucha contra la corrupción.

Mapa de Riesgos – Área de Trámites y Procedimientos

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Ausencia de procedimientos debidamente establecidos o formalizados	<ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos y los métodos para ejecutarlos no son conocidos, no están definidos en manuales; se improvisan las condiciones y criterios de decisión; la entidad está sujeta a factores y agentes externos de interacción; a capacidad de negociación sólo depende del perfil del negociador. Se registra cruce de competencias entre los niveles y áreas decisionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Alta discrecionalidad y concentración de poder en las decisiones que afectan la gestión de los recursos. Sobreestimación de costos en la determinación del presupuesto. Se politizan la visión y los controles que orientan la gestión. El negociador no cuenta con apoyo efectivo para la toma de decisiones. Se dificulta el seguimiento y evaluación de los factores que inciden sobre la eficacia y eficiencia. 	Riesgo alto
Baja capacidad tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> No se han incorporado desarrollos tecnológicos para responder a los requerimientos, exigencias, 	<ul style="list-style-type: none"> Incide en el procedimiento y calidad de la información, en la agilidad, costos y credibilidad en cuanto a los 	



	objetivos y compromisos adquiridos por la entidad. Se registra un mayor contacto con el público porque éste no puede obtener información por medios tecnológicos.	procedimientos y seguridad de los mismos. ♦ Se favorece el fraude y el soborno, impide la ejecución exitosa de otros procesos y afecta la competitividad de la entidad.	Riesgo alto
Evaluación y seguimiento de los trámites y procedimientos	<ul style="list-style-type: none">♦ Los riesgos y/o puntos críticos de los procedimientos no están identificados ni están acompañados de estrategias o indicadores de evaluación.♦ Se desconoce la relación entre los procedimientos internos y externos y no se ejerce control sobre los mismos.♦ Los procedimientos no son adoptados ni conocidos por lo que no son implementados o están sujetos a constantes modificaciones.	<ul style="list-style-type: none">♦ No es posible identificar los errores causados por la mala administración de los que obedecen a actos contrarios a la ética del servidor público.♦ Se favorece el tráfico de influencias y el pacto entre intereses particulares en desmedro de los bienes y recursos de la entidad.♦ Presencia de disfunciones e indiferencia frente a las finalidades que persiguen los procedimientos y/o indisposición de los funcionarios para ejecutarlos.	Riesgo medio
Formas o modelos empleados para elaborar, regular, racionalizar y sistematizar los procedimientos	<ul style="list-style-type: none">♦ No se cuenta con parámetros que favorezcan una administración racional de los trámites y procedimientos.♦ Los requisitos, tiempos y condiciones de atención de los servicios no están determinados.♦ Los ciudadanos desconocen las condiciones, trámites y servicios que ofrece la entidad	<ul style="list-style-type: none">♦ Propicia la exigencia de dádivas o el ofrecimientos de las mismas.♦ Se afecta la credibilidad del ciudadano en las entidades prestadoras de servicios.♦ Se genera un elevado índice de autorizaciones y aprobaciones.♦ Afecta la generación de una cultura organizacional para la eficacia y la eficiencia.	Riesgo alto
Injerencia de la estructura de poder organizacional	<ul style="list-style-type: none">♦ Connivencia entre los altos funcionarios de la entidad para la alteración o cambios frecuentes o coyunturales en los procedimientos.♦ La finalidad y forma de los trámites y procedimientos puede ser alterada sin dar lugar a sanciones en virtud del poder que confiere un alto cargo.	<ul style="list-style-type: none">♦ Permite la toma de decisiones amarradas a intereses económicos, políticos, de status o de grupo dentro de una entidad.♦ Se afecta la agilidad, costos, imagen, confianza y credibilidad en las decisiones y actos administrativos y financieros.	Riesgo medio



Riesgos en el Área de Control Interno

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

La modernización administrativa recurre a un conjunto de estrategias para luchar contra los fenómenos de corrupción, aumentar la eficiencia y eficacia pública y consolidar el impacto positivo de la inversión pública. Entre ellas tenemos, la expedición de las normas y controles eficaces, la adopción de mecanismos de competencia, especialmente y de manera reiterada los existentes en el mercado, la descentralización y desconcentración del poder, la búsqueda de la mayor participación ciudadana y la especialización de las entidades en la atención de competencias.

Uno de los principales factores para el funcionamiento eficaz de una organización es la calidad de las funciones, servicios o productos generados; entendiéndose por tal el cumplimiento de los requisitos exigidos para la satisfacción de las necesidades de los asociados. Es claro que la programación, gestión y logro de los resultados previstos están relacionados con el tipo de procesos, procedimientos, actividades, recursos y tecnología utilizada, cuya combinación está encaminada a responder las demandas sociales asignadas al Estado, independientemente de que éste la preste directamente o sea el gestor de las soluciones a las mismas.

Los resultados de la gestión pública han sido cuestionados reiteradamente por múltiples causas, entre las que sobresalen la corrupción, la ineficiencia, el bajo impacto de la acción oficial en la calidad de vida, y, como corolario, la incapacidad del Estado para garantizar el desarrollo equilibrado y sostenido de la sociedad.

La valoración de los resultados obtenidos en la implantación y consolidación del Sistema de Control Interno, debe iniciar con un estudio del mismo para caracterizar cada uno de los aspectos y contenidos, así como el propósito con el que fue concebido. El Sistema está dirigido a motivar el autocontrol, mejorar sin la intervención de agentes externos, identificar claramente las responsabilidades sin acudir a instrumentos policivos, aumentar la confianza de la sociedad civil en la capacidad administrativa por la calidad de los resultados y, estimular la sana competencia en la modernización administrativa; todo ello enmarcado políticamente en las decisiones constitucionales relativas a la descentralización del poder, la conservación y cuidado del medio ambiente, la autonomía territorial y la aplicación de los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad, igualdad, celeridad, imparcialidad y valoración de los costos ambientales.

JUSTIFICACIÓN

El Sistema de Control Interno constituye la herramienta de mayor importancia para el seguimiento y mejoramiento de la gestión pública, en tanto que permite a los niveles directivos examinar la organización y distribución del trabajo, la secuencia lógica de las responsabilidades y su interacción para el logro de resultados, la eficiencia en la utilización de los recursos, así como los aspectos relacionados con la transparencia y objetividad en la programación, ejecución y disposición de los recursos.



El estudio en torno al sistema de control interno, tiene como objetivo establecer el nivel de sensibilidad del mismo en la detección de fenómenos relacionados con la corrupción y, puntualmente, definir los riesgos *in situ* y potenciales a los cuales están enfrentadas las entidades frente a posibles conductas corruptas, por parte del personal encargado de la supervisión y evaluación del Sistema de Control Interno.

ASPECTOS RELEVANTES

El Sistema de Control Interno debe tener en cuenta los factores de orden estructural que inciden en la presencia de la corrupción, entre los cuales cabe resaltar:

- Los criterios, mecanismos y formas de nombramiento del personal directivo, mediados por la autonomía, capacidad y autoridad del nominador y por la influencia que puedan ejercer otras fuentes del poder (Gobierno, Congreso, rama legislativa, organismos de control, grupos de poder, grupos de presión, organizaciones gubernamentales, sindicatos, organizaciones comunitarias, entre otros).
- La capacidad reguladora del Estado y su incidencia en el marco normativo de gestión de la entidad, de tal manera que pueda examinarse la claridad, oportunidad y beneficios de las reglas de juego existentes para la entidad y sus clientes, en la organización, gestión, costos y resultados de las competencias a su cargo.
- La cultura organizacional existente y la capacidad de sanción administrativa y social hacia los funcionarios, personas y/o entes comprometidos en hechos de corrupción contra la entidad.
- El nivel, grado, cobertura y calidad del control social en el seguimiento, control y evaluación de la gestión administrativa y fiscal, así como en el examen de la calidad, oportunidad, pertinencia y cantidad de la producción de bienes y/o servicios a cargo de la entidad.
- El seguimiento, control y monitoreo de los programas, procesos y proyectos con más alto nivel de programación, ejecución y pagos de recursos públicos.
- La determinación de los procesos y proyectos con mayor asignación de recursos, alto grado de discrecionalidad en la asignación y determinación de ejecutores.
- El grado de desarrollo, implantación y consolidación del Sistema de Información que permita la obtención rápida y oportuna de datos sobre demandantes, oferentes, precios, necesidades, acciones y resultados de la gestión a cargo de la entidad.
- La existencia de instrumentos de programación, ejecución, control y gestión de los recursos y su interacción con los planes, programas y políticas gubernamentales.

El seguimiento debe tener en cuenta los siguientes elementos relevantes, a fin de establecer el nivel de riesgo de corrupción en cada uno de los componentes:



- Políticas gubernamentales relativas al apoyo y financiamiento para el diseño, implantación y consolidación del Sistema de Control Interno.
- Importancia efectiva de los directivos otorgada al desarrollo de los componentes del Sistema y a la utilización de los instrumentos y herramientas.
- Número de visitas, informes y recomendaciones de seguimiento, evaluación y control de gestión.
- Áreas y procedimientos auditados, verificando la preferencia, interés e importancia reflejada en la programación e información de las visitas.
- Determinación de la existencia de variables e indicadores relativos a la disposición, administración, inversión y utilización de los recursos públicos.

RECOMENDACIONES

La tarea fundamental del proceso de diagnóstico y caracterización de la corrupción debe estar centrada en la identificación del tipo de corrupción, la causa, el daño que produce la probabilidad de ocurrencia y las recomendaciones; de tal manera que toda acción permita un mejoramiento en la utilización de los recursos y sea eficaz y válida para aumentar el impacto organizacional, disminuir los focos y desestimular la obtención de dineros por medios fraudulentos.

Los riesgos presentes en el Sistema de Control Interno tienden a ser altos, ya que la mayoría de las entidades han tomado el diseño, implantación, seguimiento y evaluación del Sistema de Control Interno como una obligación, sin tener en cuenta que a través del mismo pueden detectarse acciones o fenómenos de corrupción.

La indagación debe estar orientada al estudio, análisis, crítica y determinación de los procesos y procedimientos de más alto riesgo de corrupción; en tal sentido, es procedente efectuar la tipología de los mismos, priorizando aquellos que definen, asignan, determinan y concretan el gasto de recursos, los que contribuyen al recaudo o gasto de dineros oficiales y, aquellos que expresan las relaciones con los afiliados, beneficiarios o clientes de la entidad objeto de análisis.

La tipología de los procesos y procedimientos debe orientarse al estudio de los que aporten mayor ejecución presupuestal, incidan en los desembolsos de tesorería y sean fuente de ejecución efectiva del presupuesto asignado a la entidad. Igualmente, deben contemplarse aquellos que incidan en los gastos, independientemente de que los desembolsos estén en cabeza de otra entidad pública o privada, como fruto de convenios, contratos de fiducia u otra forma de asignación y ejecución de recursos.

En el Sistema de Control Interno el estudio de la corrupción debe estar encaminado a establecer las tipologías que pueden ser detectadas, prevenidas y combatidas a través de los mecanismos de autocontrol y autorregulación, con el fin de dotar a las administraciones, los funcionarios y las comunidades de los instrumentos que permitan develar dichos fenómenos y combatirlos, teniendo en cuenta el impacto y daño que generan.



Mapa de Riesgos – Área de Control Interno

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Influencia en las auditorías	<ul style="list-style-type: none">◆ Ofrecimiento de dádivas para impedir visitas de seguimiento, evaluación y/o control.◆ Pagos a los funcionarios investigadores, con el fin de evitar la detección y sanción de indebidos manejos.◆ Amenazas encaminadas a impedir cualquier tipo de visita de inspección	<ul style="list-style-type: none">◆ Consolidación de prácticas autocráticas en la selección de áreas y procesos a controlar.◆ Impunidad que favorece a los corruptos.◆ Pérdida de recursos y de confiabilidad.	Riesgo alto
Inadecuado manejo de expedientes y documentos	<ul style="list-style-type: none">◆ Inseguridad en el cuidado y custodia de expedientes y documentos.◆ Tráfico de influencias en la consulta, utilización, manipulación y administración de expedientes.◆ Demora injustificada en el estudio, análisis, pruebas y evaluación de los expedientes.	<ul style="list-style-type: none">◆ Deficiencia en la determinación de responsabilidades.◆ Pérdida de recursos fiscales.	Riesgo medio
Desviación de poder	<ul style="list-style-type: none">◆ Centralización y discrecionalidad en las decisiones.◆ Carencia de reglamentos relacionados con competencias.◆ Falta de claridad en tomo a productos y resultados a cargo de dependencias y funcionarios	<ul style="list-style-type: none">◆ Desorden y caos administrativo.◆ Ejecución presupuestal ineficiente.◆ Alto nivel de discrecionalidad en la determinación del gasto y en los pagos.	Riesgo alto
Uso indebido de información	<ul style="list-style-type: none">◆ Desorganización y caos en los flujos de información.◆ Carencia de variables e indicadores de gestión y resultados.◆ Tráfico de influencia en la obtención y manipulación de la información.◆ Deficiencias en la entrega oportuna de información confiable y segura.◆ Demora y retardos injustificados de datos e informes.	<ul style="list-style-type: none">◆ Fraudes en las actividades.◆ Cambios indebidos de datos e informes.◆ Desconocimiento de resultados e incremento injustificado de los gastos.◆ Bajo nivel de respuesta operativa.	Riesgo alto
Desvío de visitas	<ul style="list-style-type: none">◆ Programación esporádica y descoordinada de seguimiento y evaluación.◆ Concentración del seguimiento y evaluación en determinadas áreas, procesos y dependencias.	<ul style="list-style-type: none">◆ Baja capacidad de seguimiento.◆ Consolidación de prácticas corruptas.	Riesgo alto



	<ul style="list-style-type: none">◆ Revisión de las mismas operaciones, acciones o gastos.◆ Grupos de supervisión integrados por los mismos funcionarios.	<ul style="list-style-type: none">◆ Desvío de recursos.◆ Desmotivación en funcionarios de eficiente y eficaz productividad.	
--	--	--	--

Riesgos en el Área de Control Externo

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA

En primer lugar cabe resaltar que el control externo no corresponde a un área específica de una entidad pública, se trata de una función autoevaluativa de la administración pública en su conjunto, por tanto las observaciones y comentarios contenidos en la presente Cartilla prestan una mayor utilidad a los organismos de control – Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República – que a los gerentes considerados individualmente. No obstante es aconsejable tenerlo en cuenta para lograr una visión más completa de los riesgos de corrupción.

Para el estudio de control externo deben observarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los procesos internos de las entidades sobre los cuales deben rendir informes externos, como por ejemplo: elaboración y formulación del plan de presupuesto, planeación administrativa y financiera, informes de ejecución presupuestal mensuales, semestrales y consolidados (regional y consolidado), ejecución del Programa Anual de Caja, seguimiento de quejas y reclamos, informes de control interno y control interno disciplinario.
- Los informes más recientes de auditoria realizados a cada entidad por parte de órganos de control externo, así como estudios sobre el sector, organismos no gubernamentales y/o ministerios que analizan los sectores a que pertenece cada entidad (incluidos gremios, universidades).
- Las personas participantes en la elaboración y/ consolidación de informes de control externo.
- Las estadísticas elaboradas por entidades de control externo, sobre las denuncias, investigaciones, sanciones y/o preclusiones, así como sobre el comportamiento estadístico de los delitos cometidos contra la administración pública en cada entidad y, los niveles jerárquicos de los implicados y las sanciones otorgadas.
- La cantidad y frecuencia con que son realizados los informes de control externo y la entidad a la que son remitidos.



- Funcionarios-investigadores que hayan o estén participando en la realización de auditorias en las entidades.

JUSTIFICACIÓN

En la Constitución de 1991 el control externo adquiere una mayor relevancia frente a la anterior auditoria interna. En primer lugar, porque se hace del control externo un sistema de seguimiento y evaluación de la administración pública en su conjunto, lo que otorga su carácter cíclico y funcional de retroalimentación en la toma de decisiones de interés público. En segundo lugar, porque se ha aceptado que la legalidad que respalda la función puede ser transgredida por diversas causas relacionadas con la estructura sistemática de las entidades públicas, vale decir, que la gestión de la administración pública está íntimamente relacionada con su capacidad para administrar de manera eficaz y eficiente los recursos públicos.

Estas consideraciones sobre el control externo, permiten comprender tanto su rol como su vulnerabilidad frente a la corrupción. En la lucha contra este flagelo, el control externo debe cumplir la función de investigar, asesorar, prevenir y sancionar conductas relacionadas con la corrupción, en la medida en que se ocupa de los delitos cometidos contra la administración pública, es decir, debe ofrecer una evaluación y seguimiento de la gestión y de los resultados de la lucha contra la corrupción en la administración pública.

Pero, como el control externo se efectúa a través de órganos designados para tal efecto, éstos a su vez pueden incurrir en delitos contra la administración pública en la medida en que su propia gestión no rinda valor agregado, sea ineficiente e ineficaz, y si, por el contrario, constituya una fuente más de corrupción.

ASPECTOS RELEVANTES

Para estudiar los riesgos de corrupción desde la perspectiva del control externo es necesario fijarse principalmente en:

Metodología del control externo

Se relaciona con los procesos y documentos auditados, el flujograma del proceso de auditoría, cómo se organizó y coordinó el trabajo entre funcionarios investigadores y cuáles fueron los factores tenidos en cuenta por ellos, tiempo empleado, cómo se verificó o contrastó la información, si hubo trabajo interdisciplinario, en coordinación con control interno u otra dependencia, si hubo asesorías o recomendaciones aplicables o aplicadas.

Criterios para el ejercicio del control

Tiene que ver con la entrega de información clara y suficiente sobre los objetivos, los funcionarios investigadores, los criterios, variables y /o indicadores empleados para interpretar y valorar la información interna. Igualmente, tiene que ver con la entrega de los resultados de la auditoria, si fueron aceptados, discutidos, si generaron controversia (en qué aspectos y por qué), o si no se dieron a conocer.



RECOMENDACIONES

- Se debe iniciar con un conocimiento de la entidad controlada para establecer previamente los procesos, áreas, funcionarios e información prioritaria o más pertinente hacia la que se orientará un primer acercamiento y evitar la desviación de su objetivo o influencias internas para direccionar el control, así como para generar credibilidad y confianza.
- Conformar grupos interdisciplinarios de control en las entidades controladoras para que no haya repetición de visitas a una misma entidad, y para especializar el control por áreas específicas y establecer una visión de conjunto de la entidad que permita identificar focos estructurales de corrupción y explicar las situaciones que hacen permisibles los aparentes casos aislados. Mapa de Riesgos – Control Externo

FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS	PONDERACIÓN
Estructura funcional y operativa del sistema de control externo	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cambio frecuente de las políticas y estrategias de control externo. ◆ Choque de poderes entre las entidades de control. ◆ Contradicciones en el Marco legal sancionatorio. ◆ Desacuerdos sobre el objeto del control externo. ◆ Falta direccionamiento del control, es difuso y su comportamiento predecible. ◆ Precariedad en la calidad y uso permanente de los recursos tecnológicos, informáticos y humanos. ◆ Concentración, monopolio de poder y cuotas burocráticas en la estructura organizacional. ◆ Precariedad en los sistemas de evaluación y seguimiento de las estrategias de lucha contra la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ El poder de controlar puede ser usado para favorecer intereses políticos. ◆ Trabas en la determinación de conductas irregulares. ◆ Irregularidades, inseguridad y debilidad jurídica. ◆ Discrecionalidad y favorecimientos ilegítimos. ◆ Incremento de costos, falta de oportunidad y ausencia de medidas preventivas ◆ Descompensación en la asignación de presupuesto, falta de confiabilidad en la validez de resultados. ◆ La pertinencia, la relación costo-beneficio, el impacto y el valor agregado del control se personalizan. ◆ Tráfico de influencias, falta de oportunidad y pertinencia en la formulación de prioridades y líneas de acción. 	Riesgo alto



Proceso de planeación de control externo	<ul style="list-style-type: none">◆ La planeación del control se reduce a un cronograma para la recopilación de informes.◆ Vicios de forma y contenido en la formulación de los objetivos de control.◆ Ausencia de estudios de seguimiento y evaluación del proceso, impacto y logros del control externo en conjunto e interrelacionados.◆ Alta frecuencia de la rotación de personal de planta y de libre nombramiento y remoción en las entidades de control.	<ul style="list-style-type: none">◆ Se pierde la visión de conjunto para realizar la evaluación de la gestión de los recursos públicos.◆ Entorpece la identificación de focos estructurales de corrupción.◆ Entorpece el análisis sobre las falencias y fortalezas de las estrategias de lucha contra la corrupción, sus prioridades y su comportamiento histórico.◆ Cambio frecuente en el direccionamiento y continuidad de las estrategias de control externo.	Riesgo medio
Criterios para el ejercicio del control interno	<ul style="list-style-type: none">◆ Direccionamiento personalizado de los objetivos y/o las prioridades del control.◆ Decidir sobre la finalidad del control en momentos de enfrentamiento político.◆ Ausencia de mecanismos de seguimiento sobre las recomendaciones realizadas en los informes de control externo.◆ No hay tipificación en las variables y criterios empleados para la valoración de la eficiencia de las entidades.◆ Desconocimiento de la interrelación y competencias entre el control interno y externo.◆ Falta de conocimiento de la razón de ser de las entidades controladas y de equipos interdisciplinarios especializados de control.	<ul style="list-style-type: none">◆ Injerencia de intereses políticos, económicos o de status en las directrices para el control.◆ El control se convierte en un fortín y trampolín de intereses políticos.◆ Resultados precarios en la tarea de acompañamiento y asesoría del control externo, falta de credibilidad en la veracidad de sus informes.◆ Desconocimiento de las posibles manifestaciones y/o causas de las formas de deterioro del patrimonio público◆ Rivalidad entre funcionarios, dispersión, ineficacia e ineficiencia del control.◆ Controles dispersos, contradictorios y descriptivos que no aportan elementos de mejoramiento a las entidades controladas.	Riesgo alto
Metodología del control externo	<ul style="list-style-type: none">◆ El control centrado en la verificación normativa reduce sus bondades.◆ No existen instrumentos propios que discriminen objeto y/o área de control.◆ Ausencia de variables e indicadores que orienten el análisis y uso adecuado de la información.◆ Coincidencia desarticulada de órganos de control en una misma entidad	<ul style="list-style-type: none">◆ Socializa una noción policíva del control y descuida otras manifestaciones.◆ Discriminación, valoración y evaluación subjetiva de la información recolectada.◆ Obstruye una labor investigativa, técnica y sectorizada de los fenómenos de corrupción.◆ El control externo interfiere en la gestión interna, genera falta de credibilidad e incremento de costos.	Riesgo medio
Ambiente en que se desarrolla la	<ul style="list-style-type: none">◆ Exigua sanción social de la corrupción en el ámbito cotidiano.	<ul style="list-style-type: none">◆ Connivencia entre la sociedad y el Estado para el ejercicio de la corrupción.	



corrupción en Colombia	<ul style="list-style-type: none">◆ Infiltración de información, desviación y/o preclusión en las investigaciones .◆ Asignación a dedo de los funcionarios investigadores.◆ Sanciones precarias y exiguo resarcimiento de los perjuicios causados a los intereses públicos.◆ Elevado número de normas para respaldar y/o legalizar los actos administrativos.◆ Ausencia de procedimientos estandarizados y socializados para realizar el control.	<ul style="list-style-type: none">◆ Intimidación, impunidad, desconfianza y falta de credibilidad en la eficiencia en los instrumentos legales para combatir la corrupción.◆ Des-estímulo a la socialización del control social de la gestión pública y manejo de recursos.◆ Desconocimiento de los fenómenos estructurales que hacen permisible la corrupción.◆ Discrecionalidad, inocuidad e interferencia del control externo en la gestión interna de las entidades.	Riesgo alto
-------------------------------	---	---	-------------



Bibliografía

1. Para la construcción del presente documento se partió de la Norma Técnica Colombiana “NTC 3100 3100”, del “Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI- 2014” y de la “Guía Metodológica del Departamento Administrativo de la Función Pública”.
2. Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI- 2014
3. 3 Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI- 2014. Página 64. Ver Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá, 2009.
4. 4 Ver ICONTEC. NTC31000:2011, Gestión del Riesgo. Términos y Definiciones. Numeral 2.18. Bogotá, 2009.
5. 5 CONPES N° 167 del 9 de diciembre de 2013. “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción” Numeral III Marco Analítico, literal B) Marco Conceptual. Bogotá, 2013.
6. 6 ICONTEC. NTC31000:2011. Gestión del Riesgo. Términos y Definiciones. Numeral 2.2 Bogotá, 2011.
7. 7 Ver Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014.
8. 8 Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI- 2014..
9. 9 Por medio de los artículo 2.2.22.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2015, -Único del Sector Función Pública- , se adopta el Modelo Integrado de Planeación y de Gestión, como instrumento de articulación y reporte de la planeación. (Ley 489 de 1998, artículo 17).
10. 10 Ley 1474 de 2011, Artículo 73: “Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción señalara la metodología para diseñar y hacerle seguimiento a la señalada estrategia. Parágrafo. En aquellas entidades donde se tenga implementado un sistema integral de administración de riesgos, se podrá validar la metodología de este sistema con la definida por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.”
11. 11 Ver ICONTEC. NTC31000:2011. Gestión del Riesgo. Términos y Definiciones. Numeral 2.19. Bogotá, 2011. Página 22. Ver Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. 2011. del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano -MECI- 2014..
12. 12 ICONTEC Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009). Términos y Definiciones, numeral 3.43. Bogotá, 2009.
13. 13 Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá, 2011.