

CAPÍTULO I

Propuesta de criterios de armonización de las matrices de examen de cuenta (Matriz de fenecimiento) y la de evaluación (137 indicadores) para evitar doble valoración de los mismos elementos en la evaluación, ranking y eventual certificación de las contralorías”

Autor: Clara Eugenia López Obregón
Marzo 22 de 2011.

Introducción

Procedo a presentar el primer informe del contrato de prestación de servicios suscrito con la Auditoría General de la República dirigido a cumplir con el primer objeto de las obligaciones consistente en “proponer criterios de armonización de las matrices de examen de cuenta (Matriz de fenecimiento) y la de evaluación (137 indicadores) para evitar doble valoración de los mismos elementos en la evaluación, ranking y eventual certificación de las contralorías”. Ello incluye la articulación de las herramientas de valoración del trabajo de campo de auditoría de las contralorías para contar con un único instrumento integrado de evaluación y calificación de la gestión misional y administrativa y de apoyo de cada contraloría.

Mesas de trabajo

Durante dos mesas de trabajo celebradas los días 10 y 17 de marzo, con asistencias de la doctora Ana María Echeverry, Auditoría Auxiliar; el doctor Freddy Céspedes Villa, Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal; el doctor Santiago Muñoz, Director de la Oficina de Control Interno; la doctora Isabel Martínez, Directora de la Oficina de Estudios Especiales; el doctor Juan Diego Doncel, Director de Control Fiscal; el Doctor Gustavo Escudero, profesional especializado; la doctora Marta Isabel Rodríguez, Profesional Especializado; el doctor Ernesto Tuta, consultor, y Clara López Obregón, asesora externa, se realizó una pormenorizada discusión sobre los criterios de armonización y su articulación en dos matrices para el pronunciamiento de la cuenta: una para la generalidad de las contralorías y la otra para las contralorías del grupo especial que abarca a la CGR y a la Contraloría de Bogotá. Fue así como se pasó revista de la matriz de los formatos contentivos del proceso auditor: Talento humano, Informes de vigencias futuras, presupuesto auditado, traslado de hallazgos a 31 de diciembre, participación en procesos penales y se verificaron los 72 índices utilizados en la verificación del trabajo de campo en las contralorías (Formatos 20.1, 23, 24, entre otros).

De igual forma se analizó el novedoso formato de recaudo que concluyó con la determinación de considerar a las contralorías definitivamente, no como entes autónomos en sus ingresos sino como lo que son en realidad; una sección del presupuesto del ente territorial. También se discutieron los elementos de la evaluación de los procesos de responsabilidad fiscal en lo atinente a los distintos riesgos a tener en cuenta: medidas cautelares, valor amparado por pólizas y vinculación de garantes, última actuación real en el expediente y su fecha, recaudo persuasivo y articulación con jurisdicción coactiva.

Como elemento final se revisó el documento denominado “Consolidación de un modelo de evaluación de la gestión de las contralorías a través de ocho criterios, valorando cada una de sus 167 variables que componen los elementos que conforman los 134 indicadores que se utilizan para realizar el ranking de las contralorías.

Con miras a armonizar y articular las anteriores herramientas, la AGR expuso el proyecto de “Matriz de Pronunciamiento de la Cuenta” en sus dos versiones mencionadas, que una vez adecuado con las recomendaciones de la mesa de trabajo será adoptada formalmente para evaluar, calificar y determinar si se fenece o no la cuenta de la respectiva contraloría.

La matriz valorada fue la siguiente:

PRONUNCIAMIENTO DE LA CUENTA

ASPECTOS A EVALUAR		Peso asignado al criterio	Peso asignado	Ponderación por proceso %	
EVALUACIÓN DE CRITERIOS	ADMINISTRATIVOS	4. CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA GERENCIA PÚBLICA	15,00%	75,00%	11,25%
		8. INNOVACIÓN DE LAS CONTRALORIAS	10,00%		7,50%
	MISIONAL	1. ACTIVIDADES MACROFISCALES	10,00%		7,50%
		2. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL	10,00%		7,50%
		3. EVALUACIÓN DE COSTOS, CALIDAD Y RESULTADOS DE LA CONTRATACIÓN	10,00%		7,50%
		5. RESPETO, PROMOCIÓN Y ATENCIÓN OPORTUNA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	10,00%		7,50%
		6. PLAN GENERAL DE AUDITORÍAS	15,00%		11,25%

		7. EFECTIVIDAD EN PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA	20,00%		15,00%
OTROS PROCESOS		EVALUCIÓN AL PROCESO CONTABLE	26,00%	25,00%	6,50%
		EVALUACIÓN AL PROCESO PRESUPUESTAL	26,00%		6,50%
		EVALUACIÓN A LAS CONTROVERSIAS JUDICIALES	28,00%		7,00%
		DICTAMEN A LOS ESTADOS FINANCIEROS	20,00%		5,00%
TOTAL					100,00%

ASPECTOS A VERIFICAR	Calificación Asignada por proceso
CONSISTENCIA EN LA RENDICION DE LA CUENTA	-3
PLAN DE MEJORAMIENTO	-7
TOTAL A DESCONTAR	-10
<p>NOTA: la cuenta se fenece cuando la calificación es igual o superior a 76 puntos Si el dictamen a los estados financieros es "no razonable", la cuenta no se fenece no obstante que la calificación sea superior a 76 puntos</p>	

La Matriz para Contralorías Especiales presentada fue esencialmente la misma, con excepción del Criterio No. 8 que consideraba, en vez de “Innovación en la gestión de las contralorías”, el criterio de Evaluación de la Contratación de la Contraloría”.

Conclusiones

Las siguientes conclusiones, propuestas por la asesora externa y valoradas colectivamente en la mesa, fueron convenidas para ser presentadas como recomendaciones al señor Auditor:

1. Unificar en una sola matriz de evaluación

Para poder contar con instrumento consistente que permita valorar a todas las contralorías con los mismos criterios se planteó adoptar una Matriz Única de pronunciamiento de la cuenta. El ranking, desde luego podrá seguir haciéndose a partir de la clasificación de las contralorías, según su nivel de complejidad y número de vigilados, pero se hace necesario utilizar criterios uniformes que garanticen estándares a alcanzar iguales para todas.

2. Incorporar los procesos contable, presupuestal y controversias judiciales al criterio 4. “Capacidad y fortalecimiento de la gerencia pública”.

Para armonizar los instrumentos existentes y evitar doble evaluación de los mismos criterios, plantea incorporar la evaluación de los procesos contable, presupuestal y de controversias judiciales al criterio de “Capacidad y fortalecimiento de la gerencia pública” para contar con una evaluación integral de la gestión interna de cada Contralorías. Por lo tanto el criterio de evaluación 4. debe completarse para incluir la totalidad de los procesos internos de cada contraloría, con su respectivo puntaje y peso asignado dentro del puntaje para la calificación final.

En consecuencia, el criterio No. 4 de evaluación debe contemplar, por lo menos, los siguientes procesos internos de las contralorías:

Criterio No. 4

CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA GERENCIA PÚBLICA*	Control Interno	Control de Legalidad	Control de Resultados
CONTABILIDAD			
PRESUPUESTO			
CONTRATACION INTERNA			
TALENTO HUMANO			
CONTROL INTERNO			
MECI			
CALIDAD			
INFORMATICA			
CONTROVERSIAS JUDICIALES			
TOTAL			

3. Ajuste de los pesos o ponderación de los distintos criterios de evaluación

De igual forma, como consecuencia de la recomendación anterior, los pesos o ponderaciones de los respectivos elementos incorporados exigen el correspondiente ajuste de los pesos y puntajes asignados para la calificación final.

4. El dictamen la los estados financieros de no razonable impide el fenecimiento de la cuenta.

Cuando el dictamen de los Estados Financieros de la Contraloría evaluada tenga concepto de No Razonable, es decir, adverso o negativo o con abstención, no procede el fenecimiento de la cuenta en la medida de que una contraloría que no tiene su casa en orden pierde autoridad frente a sus propios vigilados. Ello le resta autonomía y capacidad real de acción. Por lo tanto, se considera que, independientemente del puntaje obtenido, es decir, a pesar de estar bien calificado, por encima de 76 puntos, si sus estados financieros no obtienen un concepto de razonabilidad, así sea con observaciones, la cuenta no debe ser fenecida, a pesar de que su valoración contemple algún grado de cumplimiento.

Opinión sobre los Estados Contables		
Opinión	Situación Financiera	% de Cumplimiento
Limpia	Hallazgos u observaciones (Errores e inconsistencias) que sumados no superen el 9.9% del total de activos y/o del pasivo más patrimonio.	91 al 100
Con Salvedades	Hallazgos u observaciones (Errores e inconsistencias) que sumadas se encuentren entre el 10% y el 39.9% del total de activos y/o del pasivo más patrimonio.	61 al 90
Adversa o negativa	Hallazgos u observaciones (Errores e inconsistencias) que sumadas se encuentren entre el 40% y el 90% del total de activos y/o del pasivo más patrimonio	10 al 60
Abstención	Limitaciones en la información y/o no suministro de la misma, o Hallazgos u observaciones (Errores e inconsistencias) que sumadas se encuentren entre el 90.9% y el 100% del total de activos y/o del pasivo más patrimonio	0 al 9

5. Deducción de puntaje por consistencia de la cuenta y cumplimiento del plan de mejoramiento

La Matriz contempla la deducción de de puntaje que corresponden a consistencia en la revisión de la cuenta (-3 puntos) y proporcional al incumplimiento que se verifique en el plan de mejoramiento convenido por la contraloría con la auditoría (-7 puntos). Respecto de caducidad o prescripción de procesos de responsabilidad fiscal, se contempló la posibilidad de incluir también un puntaje de descuento por ese concepto, lo que se descartó por la variedad de causales y grado de gravedad del evento. Se plantea que debe incorporarse dicho descuento dentro de la Matriz, pero específicamente al interior del criterio No. 7 “Efectividad en procesos de responsabilidad fiscal”, contemplando además como agravante que la prescripción o caducidad recaiga sobre procesos que en conjunto ascienda el valor del presunto detrimento patrimonial al 5% del valor total en proceso de investigación.

6. Calificación o asignación del puntaje por ítem debe incorporar valoración del auditor producto del trabajo de campo

La asignación de la calificación en la Matriz de Evaluación debe trascender los aspectos netamente formales y cuantitativos par incorporar el criterio del auditor surgido de la verificación mediante trabajo de campo. Para ello, debe valorar la entidad de los hallazgos para que conforme a la gravedad que revista cada uno y globalmente considerados, se asigne la calificación debida. Ello, a su vez incide en el control interno del proceso auditor mediante un control efectivo en las mesas de trabajo que limiten cualquier subjetividad en la asignación de las calificaciones. Debe distinguirse claramente entre “subjetividad” y “criterio técnico profesional”, sin el cual el pronunciamiento de la cuenta jamás reflejará la sustancia del proceso auditor. Por lo tanto, para arribar a la calificación prevista en la matriz de calificación, la incidencia de los hallazgos debe quedar previamente contemplada y valorada conforme al criterio auditor.

MATRIZ DE HALLAZGOS

SUBPROCESOS	ADMINISTRATIVOS		DISCIPLINARIOS		FISCALES		SANCIONATORIOS		PENALES		INCIDENCIA DE LOS HALLAZGOS
	No de Hallazgos	Incidencia en la gestión y resultados	No de Hallazgos	Incidencia en la gestión y resultados	No de Hallazgos	Incidencia en la gestión y resultados	No de Hallazgos	Incidencia en la gestión y resultados	No de Hallazgos	Incidencia en la gestión y resultados	
ACTIVIDADES MACROFISCALES											
BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL											
EVALUACION DE COSTOS, CALIDAD Y RESULTADOS DE LA CONTRATACION											
CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA GERENCIA PÚBLICA*											
EFFECTIVIDAD EN PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA											
EFFECTIVIDAD EN PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA											
EFFECTIVIDAD EN PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA											

En consecuencia, la calificación definitiva debe contemplar incidencia de los hallazgos.

DESCRIPCIÓN	CALIFICACIÓN DEFINITIVA
La evaluación efectuada, refleja inaplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, o no se reporto la información solicitada, que se traduce en la inexistencia de los criterios seleccionados.	Cero puntos (0)
La evaluación efectuada refleja precaria aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, que se traduce en un cumplimiento deficiente de los criterios seleccionados	De 1 a 60
La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para los subproceso evaluado en forma aceptable, lo que significa un cumplimiento aceptable de los criterios seleccionados	De 61 a 75
La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos y resultados adecuados con el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 76 a 90
La evaluación efectuada, refleja aplicación de la totalidad de los lineamientos normativos o procedimentales establecidos y genera resultados óptimos en el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 91 a 100.

7. Valoración del riesgo por no evaluación, especialmente dentro del criterio No. 3 “Evaluación de costos, calidad y resultados de la contratación

Dado el énfasis que el señor Auditor le ha conferido en los ocho criterios de evaluación al proceso de la evaluación del control sobre la contratación de los vigilados de las contralorías, debería examinarse la posibilidad de incorporar a dicho criterio de evaluación, el riesgo por no evaluación, ya sea de parte del proceso o por la calidad o falta de calidad de la muestra auditada. Dicho riesgo podría incidir negativamente en el puntaje o ser calificado de manera separada y visibilizado en el informe. Ello le daría mayor fuerza a este aspecto y contribuiría a la confianza ciudadana en la labor auditora de las contralorías.

En una próxima revisión de los Ocho criterios, se podría avanzar por incorporar el riesgo de no evaluación en los demás procesos para generar, vía su calificación, un control de advertencia permanente y oportuno sobre las debilidades de los procesos auditores de las contralorías. Ello incluiría problemas de cobertura general (porcentaje de vigilados auditados) y particular (porcentaje del proceso evaluado, por ítems y valor).

Resumen de recomendaciones:

1. Unificar una sola matriz de evaluación
2. Incorporar los procesos contable, presupuestal y controversias judiciales al Criterio No. 4. “Capacidad y fortalecimiento de la gerencia pública”.
3. Ajuste de los pesos o ponderación de los distintos criterios de evaluación
4. El dictamen la los estados financieros de no razonable impide el fenecimiento de la cuenta.
5. Deducción de puntaje por consistencia de la cuenta y cumplimiento del plan de mejoramiento
6. Calificación o asignación del puntaje por ítem debe incorporar valoración del auditor producto del trabajo de campo, incluyendo incidencia de hallazgos
7. Valoración del riesgo por no evaluación, especialmente dentro del criterio No. 3 “Evaluación de costos, calidad y resultados de la contratación”.

CAPÍTULO II

Metodología de certificación para ser adoptada por resolución del Auditor General

Clara Eugenia López Obregón

Abril 15 de 2011.

Contenido

Contenido	8
Introducción.....	8
Sistema integral de certificación.....	9
Reagrupación temática y ponderación de criterios de evaluación.....	9
Calificación:.....	9
Certificación: sistema de mejoramiento continuo	10
Certificación de las contralorías por nivel de cumplimiento.....	11
De-certificación	12
Noveno criterio de evaluación ética	12
Matriz de certificación y su relación con la matriz de evaluación	12
Cualificación del papel del Plan de Mejoramiento.....	13
Plan de advertencias al sistema	14
Conclusiones.....	14

Introducción

Procedo a presentar el segundo informe del contrato de prestación de servicios suscrito con la Auditoría General de la República dirigido a cumplir con el objeto de las obligaciones consistente en prestar asesoría al equipo de la AGR encargado de diseñar la metodología de certificación para ser adoptada por resolución del Auditor General, así como conceptualizar un noveno criterio de evaluación consistente en el grado de cumplimiento de los principios éticos y de autonomía requeridos para garantizar transparencia y eficacia de las labores misionales de las contralorías que será objeto, una vez comentado y analizado, de documento separado.

Este informe se enmarca dentro de los lineamientos generales para el “Sistema de Certificación de las Contralorías” convenidos en la mesa de trabajo realizada el día 29 de marzo con la asistencia de la doctora Ana María Echeverry, Auditoria Auxiliar; el doctor Freddy Céspedes Villa, Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal; la doctora Isabel Martínez, Directora de la Oficina de Estudios Especiales; el doctor Juan Diego Doncel, Director de Control Fiscal; la doctora Marta Isabel Rodríguez, Profesional Especializado; el doctor Ernesto Tuta, consultor, y Clara López Obregón, asesora externa que se resumen a continuación, posteriormente analizados con el señor Auditor en reunión separada con las doctoras Echeverry y Martínez..

Sistema integral de certificación

El proceso de certificación de las contralorías debe entenderse como un sistema integral, no desvinculado del sistema de control fiscal integral que comprende la vigilancia fiscal que ejerce la AGR sobre todas las contralorías del país, así como de las empresas privadas que lleguen a ser autorizadas por el Consejo de Estado para ejercer funciones de control fiscal sobre la gestión fiscal de las entidades estatales.

Reagrupación temática y ponderación de criterios de evaluación

En ese orden de ideas, se sugirió reagrupar los componentes de los ocho criterios para que reflejen de manera lógica los distintos procesos que son evaluados por la AGR para auditar y determinar el fenecimiento o no de la cuenta de cada contraloría. La propuesta de reagrupamiento es la siguiente:

Matriz de Pronunciamento				
GESTION MISIONAL	PROCESO MACRO	Actividades Macrofiscales	10	80
	PROCESO MICRO	Control a la contratación	15	
		Plan General de Auditorías	15	
	EFECTIVIDAD EN PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA		20	
	RESPECTO, PROMOCIÓN Y ATENCIÓN OPORTUNA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA		10	
	BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL		10	
GESTION ADMINISTRATIVA Y APOYO A LA GESTION	GERENCIA PÚBLICA		15	20
	INNOVACION EN LA GESTION DE LAS CONTRALORIAS		5	
TOTAL			100	100
NOTA: la cuenta se fenece cuando la calificación es igual o superior a 76 puntos Si el dictamen a los estados financieros es "no razonable", la cuenta no se fenece no obstante que la calificación sea superior a 76 puntos				

De igual forma, se sugiere modificar el peso o puntaje de los criterios de evaluación para reflejar el énfasis o prioridad, que conforme a situación actual de la realidad nacional, la AGR busca colocar en la adecuada vigilancia de los procesos de contratación. DE ahí que se plantee la necesidad de aumentar de 10 a 15 puntos el control de la contratación, compensando con la reducción de 10 a 5 puntos el criterio de innovación. Con ello, la actividad misional, además, aumenta su peso a 80% mientras que la actividad administrativa y de apoyo queda reducida al 20% de la calificación final.

Calificación:

Para optimizar la presentación de los resultados de la evaluación, se propone examinar la posibilidad de traducir los cuadros contentivos de los porcentajes de calificación obtenida por cada contraloría en gráficas con los colores de un semáforo. Ello tiene la bondad de ser de más fácil e impactante asimilación por parte de las directivas evaluadas, lo cual se convierte en factor fundamental en el sistema de certificación, pues no es indiferente la

visualización por el sistema de porcentajes que dificulta verificar en cual de las categorías se encuentra cada proceso evaluado.

MATRIZ DE CALIFICACIÓN		
CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	CALIFICACIÓN DEFINITIVA
Inexistente	La evaluación efectuada, refleja inaplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, o no se reporto la información solicitada, que se traduce en la inexistencia de los criterios seleccionados.	Cero puntos (0)
Deficiente	La evaluación efectuada refleja precaria aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, que se traduce en un cumplimiento deficiente de los criterios seleccionados	De 1 a 60
Regular	La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para los subproceso evaluado en forma aceptable, lo que significa un cumplimiento aceptable de los criterios seleccionados	De 61 a 75
Bueno	La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos y resultados adecuados con el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 76 a 90
Excelente	La evaluación efectuada, refleja aplicación de la totalidad de los lineamientos normativos o procedimentales establecidos y genera resultados óptimos en el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 91 a 100.

En cambio, si se establecen unos rangos únicos a los cuales se le asigna un color de acuerdo al grado de riesgo que le ofrece a la organización, una simple mirada al gráfico correspondiente permite alertar sin complicación alguna:

MATRIZ DE CALIFICACIÓN			
CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	CALIFICACIÓN DEFINITIVA	
Inexistente	La evaluación efectuada, refleja inaplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, o no se reporto la información solicitada, que se traduce en la inexistencia de los criterios seleccionados.	Cero puntos (0)	
Deficiente	La evaluación efectuada refleja precaria aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para el subproceso evaluado, que se traduce en un cumplimiento deficiente de los criterios seleccionados	De 1 a 60	
Regular	La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para los subproceso evaluado en forma aceptable, lo que significa un cumplimiento aceptable de los criterios seleccionados	De 61 a 75	
Bueno	La evaluación efectuada, refleja aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos y resultados adecuados con el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 76 a 90	
Excelente	La evaluación efectuada, refleja aplicación de la totalidad de los lineamientos normativos o procedimentales establecidos y genera resultados óptimos en el propósito que tiene el subproceso evaluado.	De 91 a 100.	

Este sistema visual favorece al sistema de certificación pues promueve el direccionamiento de la actividad gerencial, tanto respecto de los procesos administrativos y de apoyo de las contralorías, como de los procesos misionales.

Certificación: sistema de mejoramiento continuo

Sin duda alguna, de establecer un sistema de certificación con exigencias óptimas, ninguna contraloría del país podría ser certificada. De ahí que el sistema de certificación se plantee la necesidad de establecer rangos con objeto de que cada contraloría busque quedar calificada en el rango o nivel más alto nivel o, por lo menos, en el nivel superior al actual.

Los rangos deben tener los mismos cinco (5) niveles de la Matriz de Calificación: Inexistente, Deficiente, Regular, Bueno o Excelente. La línea base puede establecerse para la última vigencia fiscal en que se cuente con información completa para todas las contralorías en materia de indicadores, verificación de la cuenta mediante proceso auditor y calificación para fenecimiento o no de cuenta. Así, a partir de las calificaciones y

resultados de los indicadores (137 indicadores) con que ya cuenta la AGR (Libro Azul), la vigencia fiscal de 2009 o 2010, o una combinación de ambas, puede establecer como nivel de certificación base para asignarle a cada contraloría su grado respectivo de certificación.

En efecto, más allá del ranking con los 137 indicadores que viene utilizando la AGR, el sistema de certificación iniciaría estableciendo los cinco rangos de nivel de cumplimiento de las contralorías para su certificación en uno de los 5 rangos, siendo el primer rango el uno (1) de nivel inferior para culminar, a través de un proceso de cualificación y mejoramiento continuo en el nivel óptimo de cinco (5) o excelente. Se pasa así de un ranking genérico a una evaluación y certificación integral que ubica a cada contraloría en uno de los siguientes niveles de cumplimiento correspondientes a los mismos conceptos establecidos en la matriz de calificación, a saber: Inexistente, Deficiente, Regular, Bueno y Excelente.

La certificación cumplirá una doble función:

1. Establecer el nivel de cumplimiento actual de la contraloría, con identificación de debilidades y deficiencias que serán objeto de un plan de mejoramiento estructurado
2. Estimular la cultura de mejoramiento continuo de calidad de la gestión misional y de la administrativa de apoyo interno.

Como en la vigencia fiscal de 2012 iniciarán periodo los nuevos contralores en las vigiladas territoriales, de tener la AGR ya certificadas todas las contralorías en su respectivo nivel, el contralor podrá programar el plan de mejoramiento continuo con metas específicas y logros medibles.

Los Tribunales, concejos y asambleas podrán recibir, además un informe completo del desempeño de los contralores salientes y del estado actual en que recibirán los nuevos funcionarios las respectivas contralorías. Ello permitirá concientizar a quienes realizan la elección sobre la delicada misión que compete a los ternados y elegidos y sobre las necesarias calidades específicas al control fiscal que deben reunir. Para el sofisticado sistema de control fiscal colombiano no es suficiente con tener un grado de profesional en ciencias jurídicas o económicas, sino que se ha convertido en imprescindible tener experiencia y especializaciones en control fiscal, auditoría, disciplinas gerenciales, entre otros.

Certificación de las contralorías por nivel de cumplimiento

Para cada rango, debe establecerse, mediante la aplicación de una desviación estándar, los cinco niveles al interior de cada concepto con el objetivo de permitir la calificación dentro de cada nivel con criterio de mejoramiento progresivo, fundado, desde luego, en los logros exigidos por el Plan de Mejoramiento que debe ejecutar cada contraloría para corregir los hallazgos y deficiencias detectadas por el proceso auditor y de evaluación. En consecuencia, dentro de cada concepto (Inexistente, Deficiente, Regular, Bueno y Excelente), deben establecerse los cinco niveles que permitan establecer el semáforo de riesgos correspondiente a cada nivel; riesgos que superados y corregidos permitirán a la

contraloría respectiva, remontar al siguiente concepto o estándar de cumplimiento o certificación.

De-certificación

Con todo, debe aclararse que el primer nivel, con puntaje de 0 correspondiente a un grado de cumplimiento de Inexistente, debe considerarse como una contraloría no certificada o de-certificada. Como consecuencia de quedar en este rango o nivel, la AGR debe realizar una auditoría integral o especial de intervención para proteger la confianza pública y adecuar el control fiscal de la respectiva contraloría a un nivel básico de cumplimiento.

Igual grado de certificación debe establecerse para una contraloría que no obstante obtener un puntaje para cualquiera de los niveles o rangos de 2 Deficiente a 5 Excelente, sea objeto alguno o algunos de sus destacados directivos encausado por delitos o fallas disciplinarias graves relacionadas con la pulcritud con que deben manejarse los dineros y bienes públicos. En este caso, la Contraloría afectada debe de-certificarse y someterse a la auditoría especial de la AGR.

También es necesario reflejar la gravedad de la situación presentada en una contraloría que no obstante obtener un nivel de certificación adecuado, no se le fenece la cuenta por encontrar la AGR que sus estados financieros no son razonables o por no obtener un puntaje de estándar mínimo de gestión y cumplimiento (76%). En tal caso, el nivel o rango de certificación se castiga situando a la contraloría respectiva en el nivel inmediatamente inferior al obtenido por puntaje. Así, si tiene suficiente grado de cumplimiento para quedar ubicada en un nivel 4, descendería por ese hecho al nivel 3. Este evento tiene además la bondad de darle consecuencias frente a la AGR y al público al no fenecimiento de la cuenta por parte de la AGR.

Noveno criterio de evaluación ética

Es sistema de calificación prevé la elaboración de un noveno criterio de evaluación, pero esta vez, para utilización exclusiva del sistema de certificación. Dicho criterio debe corresponder a la evaluación ética del comportamiento de la contraloría como medida de la confianza que la sociedad puede depositar en la calidad, efectividad y moralidad en el cumplimiento de su función de vigilancia de la gestión fiscal de las entidades estatales. La elaboración de los lineamientos y contenido del noveno criterio sobre desempeño ético de las contralorías será objeto del documento relativo los elementos para evaluar objetivamente el grado de cumplimiento de los principios éticos y de autonomía requeridos para garantizar transparencia y eficacia de las labores misionales de las contralorías previsto en las obligaciones contractuales de esta asesoría.

Matriz de certificación y su relación con la matriz de evaluación

Para ilustrar el sistema de certificación y su relación con el sistema de evaluación establecer la relación sistémica del control fiscal integral a cargo de la AGR se inserta a continuación el gráfico explicativo correspondiente.

En el gráfico, puede observarse el paralelo entre la Matriz de Evaluación y la Matriz de Certificación, en sus cinco rangos o niveles de calidad de la gestión misional y administrativa de las contralorías. Con este sistema se cierra el sistema integral de control fiscal a cargo de la AGR por cuanto establece los estímulos y mecanismos para optimizar el desempeño de las contralorías con miras a generar confianza en la manera en que desarrollan sus actividades y procesos misionales.

SISTEMA INTEGRAL DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN								
Matriz de Pronunciamiento				Matriz de certificación				
				1	2	3	4	5
				0	1 a 60	61 a 75	76 a 90	91 a 100
GESTION MISIONAL	PROCESO MACRO	Actividades Macrofiscales	8%					
	PROCESO MICRO	Control a la contratación	12%					
		Plan General de Auditorías	12%					
	RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCION COACTIVA		16%					
	RESPECTO, PROMOCIÓN Y ATENCIÓN OPORTUNA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA		8%					
BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL		8%						
GESTION ADMINISTRATIVA Y APOYO A LA GESTION	GERENCIA PÚBLICA		12%					
	INNOVACION EN LA GESTION DE LAS CONTRALORIAS		4%					
OTROS PROCESOS	EVALUACIÓN AL PROCESO CONTABLE		5%					
	EVALUACIÓN AL PROCESO PRESUPUESTAL		5%					
	EVALUACIÓN A LAS CONTROVERSIAS JUDICIALES		6%					
	DICTAMEN A LOS ESTADOS FINANCIEROS		4%					
TOTAL			100%					
NOTA: la cuenta se fenece cuando la calificación es igual o superior a 76 puntos				NOTA: La contraloría se descertifica (Rango No. 1) cuando se verifican los elementos del Criterio Noveno				
Si el dictamen a los estados financieros es "no razonable", la cuenta no se fenece no obstante que la calificación sea superior a 76 puntos				Si el dictamen a los estados financieros es "no razonable", la contraloría se baja al nivel inmediatamente anterior al del puntaje obtenido				

Cualificación del papel del Plan de Mejoramiento

Dentro de este sistema de certificación, todas las contralorías terminarán siendo certificadas en alguno de los cuatro niveles o conceptos de cumplimiento: Deficiente, Regular, Bueno o Excelente. El grado o nivel No. 1 de Inexistente sería el único grado de de-certificación. El proceso de certificación tiene por objeto promover el mejoramiento continuo hasta que todas adquieran certificación de Excelente. Para ello, el Plan de Mejoramiento, su confección, seguimiento y evaluación se convierte en la herramienta crítica o estratégica para mejorar el desempeño real de las contralorías y, por ende de la calidad del control fiscal, y no un simple instrumento formal de cumplimiento de metas, sin el aditamento necesario de optimización de resultados.

En este contexto, la función de la AGR relativa a las recomendaciones para la elaboración de los planes de mejoramiento adquiere una relevancia fundamental de su accionar. Para ello, la AGR deberá, de manera complementaria, optimizar las herramientas y los equipos auditores en las destrezas para esta fundamental tarea.

Plan de advertencias al sistema

Finalmente, y de manera complementaria, se hace necesario evaluar las debilidades y fortalezas de las contralorías a partir de las evaluaciones y los planes de mejoramiento con el objetivo de aprovechar los aprendizajes e innovaciones de cada contraloría en todo el sistema. Ello se debe hacer a partir de la sistematización de la información recolectada para efectos de emitir circulares de advertencia a todas las contralorías. De esta manera se disemina en todas las contralorías los riesgos sistémicos detectados, así como las innovaciones que proyectan el mejoramiento del control fiscal.

Conclusiones

1. La certificación de las contralorías debe entenderse como parte del sistema integral de control fiscal ejercido por la AGR y no como un mecanismo aislado o separado. De ahí su vinculación necesaria con el sistema de evaluación a partir de los ocho criterios adoptados por la AGR.
2. El objetivo fundamental de esta tarea consiste en introducir un estímulo permanente al mejoramiento continuo de la función misional, administrativa y de apoyo de las contralorías
3. Un sistema de certificación mediante calificación con el sistema de semáforos garantiza una mejor comprensión y visualización de los riesgos, debilidades y fortalezas de cada contraloría por parte de su equipo gerencial.
4. A partir de una línea base que se dejará establecida, los nuevos contralores podrán confeccionar un plan estratégica de optimización de logros consistente en pasar de un nivel de certificación actual a otro estadio superior.
5. El proceso de certificación se realizará anualmente por lo que una contraloría debe esforzarse por mantener o aumentar su nivel de cumplimiento. De lo contrario podrá descender en el nivel de certificación
6. La contraloría podrá ser desertificada y ubicada en el nivel de “Inexistente” cuando fallen sus controles éticos conforme a un noveno criterio de evaluación ético que está en proceso de formulación.
7. El no fenecimiento por la no razonabilidad de los estados financieros tendrá la consecuencia de reducir un nivel el grado de certificación y en términos generales, afectará del nivel de certificación de cada contraloría
8. Los planes de mejoramiento adquieren dentro del sistema de certificación un papel estratégico por lo que la AGR deberá optimizar sus herramientas y destrezas para prestar una adecuada asesoría a las contralorías en esta materia.
9. Los resultados de las evaluaciones y la confección de los planes de mejoramiento, en su conjunto, deben alimentar un subsistema de control de advertencia general que permita compartir con todas las contralorías los riesgos comunes y las innovaciones desarrolladas para optimizar ya no solamente cada contraloría sino el sistema en su conjunto.

CAPÍTULO III

Noveno criterio de evaluación consistente en el grado de cumplimiento de los principios éticos y de autonomía

Autor: Clara Eugenia López Obregón
20 de mayo de 2011

Contenido

Noveno Criterio	15
Criterio 9º. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ÉTICOS Y DE AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y MISIONAL - PEA-	16
Proyecto de Resolución	18
Anexo: Código de Ética de la INTOSAI	20

Procedo a presentar el tercer informe del contrato de prestación de servicios suscrito con la Auditoría General de la República dirigido a cumplir con el objeto de las obligaciones consistente en presentar los elementos que permitan a la AGR establecer un noveno criterio de evaluación consistente en el grado de cumplimiento de los principios éticos y de autonomía requeridos para garantizar transparencia y eficacia de las labores misionales de las contralorías así como de su propia gestión administrativa y financiera.

De igual forma, se presenta un proyecto de resolución para la adopción del Sistema Integral de Certificación de Contralorías por parte del Auditor General de la República.

Noveno Criterio

Conforme a lo establecido como elemento adicional del Sistema de Certificación Integral convenido en la Mesa de Trabajo del 29 de marzo de 2011 y analizado en el Segundo Informe de esta asesoría, el noveno criterio de evaluación será de utilización exclusiva del sistema de certificación con consecuencias que llevarían hasta la de-certificación de una contraloría por eventos que alguno o algunos de sus destacados directivos lleguen a ser encausados por delitos o fallas disciplinarias graves relacionadas con la pulcritud con que deben manejarse los dineros y bienes públicos a cargo de las contralorías o que comprometa la moralidad con que se debe realizar el control fiscal y demás actividades misionales a su cargo.

Dicho criterio debe corresponder a la evaluación ética del comportamiento de la contraloría como medida de la confianza que la sociedad puede depositar en la calidad, efectividad y moralidad en el cumplimiento de su función de vigilancia de la gestión fiscal de las entidades estatales.

En este informe se definirá el noveno criterio denominado **“Cumplimiento de los principios éticos y de autonomía en la gestión administrativa, financiera y misional - PEA- de las contralorías”**, aplicable también a los particulares a quienes eventualmente se les contrate servicios de vigilancia de la gestión fiscal conforme al artículo 267 de la Constitución.

Criterio 9º. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ÉTICOS Y DE AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y MISIONAL - PEA-

1. DEFINICIÓN

Con este criterio se evalúa el grado de cumplimiento de los principios éticos y de autonomía requeridos para garantizar la transparencia y eficacia de las labores misionales de las contralorías y establecer los fundamentos de credibilidad y confianza en el correcto manejo de los recursos públicos a partir del comportamiento ejemplar de quienes son elegidos para efectuar la vigilancia de la gestión fiscal y de sus equipos de trabajo en el nivel directivo, así como de todos los auditores y personal al servicio de la Contraloría.

Siguiendo las normas internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en especial el Código de Ética adoptado por el Comité Directivo en su 44a reunión celebrada en Montevideo en noviembre de 1998 (ver Anexo No. 1), el comportamiento ético exigible pasa por los siguientes conceptos claves: integridad, independencia y objetividad, confidencialidad y competencia profesional.

En consecuencia, al evaluar el cumplimiento del noveno criterio PEA y su impacto sobre la seguridad, credibilidad y confianza en la Contraloría evaluada con miras a su certificación, se deben valorar, entre otros, los siguientes puntos respecto de cada uno de los seis conceptos clave:

1.1. Integridad

- Conducta pública y privada irreprochable.
- Apego a la normatividad, teniendo en cuenta su finalidad y espíritu, dando prelación a los sustantivos sobre lo formal
- Honradez absoluta en la realización de su trabajo y en la utilización de los recursos de la entidad puestos a su disposición

1.2. Independencia, objetividad e Imparcialidad

- Independencia respecto a las entidades vigiladas y factores externos
- Obligación de no intervenir en ningún asunto en que tengan interés personal
- Informes exactos y objetivos con dictámenes y conclusiones basadas en las evidencias obtenidas de acuerdo a normas de auditoría aplicables
- Neutralidad política

1.3. Confidencialidad

- Guardar el secreto profesional sin perjuicio de la atención inmediata e integral de los requerimientos de los órganos de control disciplinario, penal y fiscal
- Obligación de denuncia de irregularidades conocidas en el ejercicio de sus funciones

1.4. Competencia profesional

- Aplicación de los más altos estándares profesionales
- No realizar trabajos para los que no posean la competencia profesional necesaria
- Aplicación estricta de las normas, políticas, procedimientos y prácticas de auditoría y conocimiento de entender adecuadamente los principios y normas constitucionales, legales e institucionales que rigen el funcionamiento de la entidad fiscalizada.
- Actualización y mejoramiento de las capacidades requeridas para el desempeño de sus responsabilidades profesionales

2. ASPECTOS A EVALUAR

Para la medición de cumplimiento de este criterio de evaluación se deben analizar los siguientes aspectos:

- La existencia y conocimiento por parte de las directivas, los auditores y el personal profesional, técnico y asistencial del Código de Ética de la entidad
- La aplicación de normas elevadas de conducta (p. ej. honradez e imparcialidad) durante su trabajo y en sus relaciones con el personal de las entidades fiscalizadas.
- La conducción del trabajo de fiscalización con criterios estrictos de integridad exteriorizados en el cumplimiento tanto a la forma como al espíritu de las normas de auditoría y de la ética que exigen objetividad e independencia en sus dictámenes, una conducta profesional irreprochable y honradez absoluta en la realización de su trabajo y en el empleo de los recursos confiados para el cumplimiento de su misión.
- Verificación de la objetividad e imparcialidad en los informes y dictámenes de su labor auditora mediante la constatación de que aquellos se basen exclusivamente en las pruebas obtenidas y unificadas de acuerdo con las normas y procedimientos de auditoría de la Contraloría.
- Verificación de la trazabilidad de los hallazgos de auditoría a partir de los papeles de trabajo, mesas de trabajo, informes de auditoría, traslado a planes de mejoramiento o al área de responsabilidad fiscal para la apertura de los procesos correspondientes

3. MEDIDAS ESPECIALES

Cuando cualquier directivo de la Contraloría se encuentre involucrado en procesos penales o disciplinarios que lleguen a la etapa de imputación de cargos que conlleven medidas de aseguramiento o de suspensión, la AGR debe proceder de manera inmediata

a realizar una auditoría integral especial, previa su de certificación, para promover los correctivos inmediatos a que haya lugar.

Proyecto de Resolución

Resolución No. _____ de _____

Por la cual se adopta el Sistema Integral de Certificación de las Contralorías sujetas a la vigilancia de la Auditoría General de la República.

El Auditor General

En uso de facultades constitucionales y legales y, en especial de la facultad contenida en el numeral 7 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000

Considerando:

Que la Auditoría General de la República adelanta anualmente un Plan General de Auditoría para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías que incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, emitir dictamen sobre sus estados financieros y fenecer o no sus cuentas.

Que para generar seguridad, credibilidad y confianza en la calidad y transparencia de la vigilancia del control fiscal del Estado por parte de las contralorías, la Auditoría General de la República ha diseñado el sistema integral de certificación de las contralorías para que, con base en los resultados sus auditorías sobre la gestión misional, financiera y administrativa de las contralorías, proceda a certificar la gestión y resultados de las entidades sometidas a su vigilancia.

Que el sistema de certificación de las contralorías propender por el mejoramiento continuo de la calidad, transparencia y eficacia del sistema de control fiscal de la República,

Resuelve:

Artículo 1. Adoptar el sistema de certificación de las contralorías que se regirá por lo dispuesto en esta resolución y en las que la desarrollen y modifiquen.

Artículo 2. El sistema de certificación integral de las contralorías tiene por objeto establecer el grado de desarrollo y la calidad del control fiscal mediante su certificación anual por rangos, de menor a mayor grado de desarrollo, y propender por su

mejoramiento continuo mediante el estímulo permanente para obtener cada vez mayores niveles de desarrollo hasta lograr y mantener grados de excelencia.

Artículo 3. Los niveles de certificación corresponderán a los cinco rangos de calificación de la matriz de pronunciamiento de la cuenta anual de las contralorías producto de la evaluación de la gestión misional y de la gestión administrativa y de apoyo a la misión de las contralorías, así:

Nivel 1 de desarrollo del control fiscal:	Inexistente
Nivel 2 de desarrollo del control fiscal:	Deficiente
Nivel 3 de desarrollo del control fiscal:	Regular
Nivel 4 de desarrollo del control fiscal:	Bueno
Nivel 5 de desarrollo del control fiscal:	Excelente

El Nivel 1 corresponde a una calificación de 0 punto cuando la evaluación efectuada refleja la inaplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para la sumatoria de los subprocesos evaluados, o no se reportó la información solicitada, que se traduce en la inexistencia de un desarrollo mínimo para el ejercicio del control fiscal.

El nivel 2 corresponde a una calificación de 1 a 60 puntos cuando la evaluación efectuada refleja una precaria aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos, para la sumatoria de los subprocesos evaluados, que se traduce en un desarrollo deficiente del control fiscal aplicado.

El Nivel 3 corresponde a una calificación de 61 a 75 puntos cuando la evaluación efectuada refleja la aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos para la sumatoria de los subprocesos evaluados en forma aceptable, lo que significa un cumplimiento aceptable de los estándares del control fiscal aplicado.

El Nivel 4 corresponde a una calificación de 76 a 90 puntos cuando la evaluación efectuada refleja la aplicación de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos y resultados adecuados con el propósito que tienen los subprocesos evaluados, lo que significa un buen cumplimiento de los estándares del control fiscal aplicado.

El Nivel 5 corresponde a una calificación de 91 a 100 puntos cuando la evaluación efectuada refleja la aplicación de la totalidad de los lineamientos normativos o procedimentales establecidos y genera resultados óptimos en el propósito que tiene la sumatoria de los subprocesos evaluados, lo que significa un cumplimiento acorde con los estándares requeridos para el ejercicio del control fiscal.

Artículo 4. Las contralorías que se ubiquen en el Nivel 1 no serán certificadas. Las que se ubiquen en los niveles 2, 3 y 4 recibirán una certificación provisional. Las que se ubiquen en el Nivel 5 recibirán una certificación plena.

El Auditor General de la República publicará anualmente el nivel de certificación de las contralorías e informará directamente del mismo a la corporación de elección popular del ente territorial a que pertenezca la respectiva contraloría así como a los tribunales que participaron en la selección de las ternas para elegir contralor.

El anuncio público de cada certificación de Nivel 5 se hará en ceremonia especial presidida por el Auditor General de la República.

Artículo 5. No obstante la calificación obtenida en la evaluación que efectúe la Auditoría General de la República, el nivel de certificación resultante de lo dispuesto en el artículo 3 de esta Resolución, se reducirá al nivel inmediatamente inferior cuando el dictamen de los estados financieros de la respectiva contraloría sea de no razonable, lo que conlleva el no fenecimiento de la cuenta.

Cuando los directivos de una contraloría sean llamados a interrogatorio por la Fiscalía General de la Nación y se dicte contra alguno de ellos medida de aseguramiento, o cuando sean objeto de una medida cautelar consistente en suspensión por parte de los órganos de control disciplinario o fiscal, la contraloría respectiva será inmediatamente de-certificada. En estos casos, la Auditoría General de la República procederá de inmediato a efectuar una auditoría especial de carácter integral para recomendar los correctivos a que haya lugar para recuperar la confianza pública en el control fiscal ejercido por dicha contraloría.

Artículo 6. La evaluación de la Auditoría General de la República efectuada a las contralorías para la vigencia fiscal de 2009 se establece como el año base para la primera certificación de las contralorías. La Auditoría realizará el proceso de certificación por lo menos cada dos años. El nivel de certificación obtenido debe conservarse en cada nueva evaluación so pena de disminuir en el nivel de certificación.

Las contralorías deberán propender por escalar del nivel inicial hasta llegar al Nivel 5 de certificación plena. Para ello, los planes de mejoramiento convenidos entre la Auditoría General de la República y las contralorías serán objeto de permanente seguimiento y evaluación por parte de la Auditoría General de la República.

Artículo 7. La presente resolución rige a partir de su publicación.

Dada en Bogotá, a los ___ días del mes de mayo de 2011.

Anexo: Código de Ética de la INTOSAI