

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia

ESTRATEGIAS MODERNAS PARA NUEVOS DESAFÍOS



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia

ESTRATEGIAS MODERNAS PARA NUEVOS DESAFÍOS

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2021), *El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia: Estrategias Modernas para Nuevos Desafíos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/142aee1f-es>.

ISBN 978-92-64-92210-5 (impresa)

ISBN 978-92-64-63884-6 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Portada © Contraloría General de la República de Colombia

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Debido en gran parte a las debilidades históricas y estructurales del sistema de gobernanza de Colombia, la mala gestión y la falta de control efectivo de los recursos públicos han obstaculizado el progreso socioeconómico de Colombia. Un sistema de integridad sólido que ofrezca políticas inclusivas y servicios públicos efectivos y mitigue los riesgos de corrupción es fundamental para consolidar el estado de derecho y reducir la pobreza y la desigualdad. La crisis del COVID-19 ha acentuado varios de estos desafíos y ha aumentado la relevancia de una gestión y control efectivos y eficientes.

Para fortalecer su sistema de integridad, la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Colombia, la Contraloría General de la República (CGR), obtuvo un nuevo mandato constitucional en 2019. La reforma introduce por primera vez la posibilidad de ejercer un control preventivo y concomitante para una supervisión en tiempo real de la ejecución de los recursos públicos. Este es un cambio paradigmático en la manera en que se entiende y se ejerce el control fiscal en Colombia.

La CGR solicitó a la OCDE que examine los avances logrados hasta el momento, así como los desafíos encontrados en la implementación del nuevo control preventivo y concomitante. Si bien identifica áreas de mejora y ajustes, el informe destaca el valor agregado de esta nueva función y enfatiza el potencial sin explotar del papel de la CGR para ayudar a cambiar la forma tradicional de auditoría hacia un enfoque más moderno y de apoyo entre la EFS y la administración pública.

El informe se basa en el trabajo y la experiencia de la OCDE en apoyar a los países en la implementación de la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. Proporciona recomendaciones concretas para fortalecer el control externo en Colombia y asegurar que la reforma de la CGR se mantenga y se aproveche en mejora del sistema de control del país. Además, el informe proporciona una línea de base en relación con el control preventivo y concomitante y sus desarrollos en América Latina, destacando las experiencias internacionales de las EFS en este campo. La OCDE continuará trabajando con las EFS en el contexto de su Alianza de Auditores, así como a través de sus revisiones de auditoría y gestión de riesgos, en la búsqueda de mejores políticas para una vida mejor.

Agradecimientos

El informe fue preparado por la División de Integridad del Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora de Gobernanza Pública de la OCDE y Julio Bacio Terracino, Jefe interino de la División de Integridad del Sector Público. El informe fue coordinado y redactado por Frédéric Boehm y Alice Berggrun, con el apoyo y los insumos de Laura Uribe. Gavin Ugale, Arturo Rivera Pérez, Miguel Peñailillo y José Oyola contribuyeron con varias secciones y brindaron comentarios. El apoyo editorial y administrativo estuvo a cargo de Meral Gedik, Andrea Uhrhammer, Laura Völker, Charles Victor y Camila Saffirio. La traducción al español del informe fue preparada por Thomas Shah y editada por el equipo de la OCDE.

La OCDE agradece al Contralor General de la República de Colombia, Luis Felipe Córdoba, y Julián Ruiz, Vicecontralor General, por su liderazgo a Paula López por coordinar el proyecto y por todo el apoyo brindado. La OCDE agradece a todos los funcionarios públicos entrevistados en la CGR durante este proyecto y en particular, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI). Finalmente, la OCDE expresa su agradecimiento al Gobierno de Colombia, a la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República, a la Procuraduría General de la República (PGN) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) por sus valiosos aportes. Un agradecimiento especial a los responsables de control interno de las entidades nacionales y territoriales que participaron en el marco de este proyecto, en los dos grupos focales organizados con la ayuda de la DAFP.

Además, el informe contó con las reflexiones y comentarios de Ricardo Rodríguez Yee, ex Vicecontralor, Sara Pereira, Ismael Contreras, Camilo Barrera, Luis Fernando Velásquez (Corporación Acción Ciudadana Colombia), Manuel Alberto Restrepo Medina (Universidad del Rosario) y Andrés Hernández (Transparencia para Colombia). Asimismo, contó con valiosos aportes de la Representación del BID para Colombia, en particular de Francesco de Simone y Juan Carlos Ospina.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	7
1 El nuevo control preventivo y concomitante en Colombia	9
El contexto del nuevo control preventivo y concomitante en Colombia	10
El marco jurídico del control preventivo y concomitante en Colombia	14
El control preventivo y concomitante a través de las “alertas” y “advertencias”	18
Referencias	24
2 Fortalecer la CGR para la implementación del control preventivo y concomitante	27
De la teoría a la práctica: retos en la gobernanza interna del control preventivo y concomitante en la CGR y recomendaciones para su institucionalización y apropiación	28
Promover una estrategia que integre y apalanque el trabajo de la DIARI en relación al control preventivo y concomitante	30
Apoyar procesos de transformación que permitan la apropiación interna del control preventivo y concomitante	41
Referencias	50
3 Fortalecer la articulación entre la Contraloría, el sistema de control interno y la ciudadanía	53
Rol del control interno en el control preventivo y concomitante: retos y perspectivas	54
Rol de la Delegada de Participación Ciudadana para el fortalecimiento de la relación entre la CGR y las Unidades de Control Interno, así como para la promoción del control social	58
Referencias	61
4 Hacia una política pública de la gestión fiscal en Colombia	63
Asegurar la coordinación y la continuidad del control preventivo en Colombia a través de una política pública de la gestión fiscal	64
Referencias	69
5 Recomendaciones para fortalecer la implementación del control preventivo y concomitante en Colombia	71

FIGURAS

Figura 1.1. Confianza en el gobierno nacional en 2020 y su cambio desde 2007	10
Figura 1.2. Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas en Colombia, 2019	11
Figura 1.3. Estructura jurídica del control preventivo y concomitante en Colombia	14
Figura 1.4. Trámite para la generación de “advertencias”	20
Figura 2.1. Contralorías Delegadas Generales	28
Figura 2.2. Analítica de datos en la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO)	38
Figura 3.1. Percepciones de la UCI sobre el control preventivo y concomitante	55

CUADROS

Cuadro 2.1. Contralorías Delegadas Sectoriales	29
--	----

Resumen ejecutivo

El papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) se ha expandido gradualmente más allá del control fiscal tradicional. En particular, las EFS pueden proporcionar evidencia crítica sobre lo que funciona y lo que no en la gobernanza pública y así informar y promover mejoras sustanciales en la gestión pública, al mismo tiempo respondiendo a la crisis de confianza por la que atraviesan muchos países y en contextos socioeconómicos cada vez más complejos.

En Colombia, una reforma constitucional aprobada en 2019 otorgó a la Contraloría General de la República (CGR) una función de control preventivo y concomitante que permite identificar riesgos y señales de alerta mientras se ejecutan proyectos y presupuestos. Con este nuevo mandato, la CGR puede tomar medidas en tiempo real y emitir “advertencias” y “alertas” a los gestores públicos que les permitan tomar acciones correctivas, abordar el fraude y la corrupción y así cumplir con las expectativas de la ciudadanía.

Asegurar la implementación efectiva de la función de control preventivo y concomitante es crucial para su éxito. Este informe revisa la reforma y los esfuerzos de la CGR. También, identifica oportunidades de mejora y explora el potencial para construir un sistema de control moderno y resistente que responda a los desafíos presentes y futuros.

Hallazgos principales

El nuevo control preventivo es “excepcional”, no vinculante y permite gestionar los riesgos en tiempo real. Con la creación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), la CGR puede monitorear, a través del análisis de datos, asuntos tan importantes como el nivel de ejecución de los proyectos de infraestructura e intervenir de manera oportuna si se observan sobrecostos o retrasos (vigilancia en tiempo real). Por ejemplo, durante la emergencia de salud COVID-19, la CGR pudo monitorear los recursos en tiempo real comparando precios de mercado y calculando supuestos sobrecostos, permitiendo correcciones oportunas en la contratación pública.

Sin embargo, quedan desafíos y oportunidades. En particular, este estudio destaca lo siguiente:

- Aún existen preocupaciones asociadas con los abusos del control previo en Colombia, eliminado por la reforma constitucional de 1991, y con el excesivo uso de “advertencias” durante la última década. Asimismo, falta una cultura de auditoría colaborativa y preventiva tanto en la CGR como en la administración pública. Esto dificulta aprovechar el nuevo control preventivo y socava su aceptación y empoderamiento.
- Existe un alto grado de confusión entre los funcionarios públicos, tanto de la CGR como de la administración pública, en cuanto a la diferencia entre “alertas” y “advertencias” y su relación con el control preventivo y concomitante. Muchos funcionarios asocian el control preventivo solo con las alertas. Sin embargo, las principales regulaciones sobre control preventivo no se refieren a “alertas” y no está claro en qué etapa una alerta puede convertirse en advertencia.
- La excesiva formalidad en la emisión de “advertencias” puede resultar contraproducente para un mecanismo que busca impulsar la transformación de la administración pública a través de la

corrección oportuna de los problemas detectados. Además, las “advertencias” pueden ser comunicadas única y exclusivamente por el Contralor General. Esto podría, en el futuro, implicar un riesgo de un posible abuso de la nueva función, así como un riesgo para quien ejerza la función de Contralor General.

- En Colombia no existe un sistema de información unificado, homogeneizado y abierto en el sector público. Esto implica que las entidades de control a menudo tienen sus propios sistemas de información aislados. La disponibilidad y la calidad de los datos pueden variar significativamente, lo que afecta su uso para análisis.
- El control preventivo se centra actualmente en la detección oportuna de sobrecostos y proyectos de infraestructura sin terminar. Sin embargo, existe un gran potencial para hacer un mejor uso de la capacidad analítica de la DIARI para fortalecer la gestión de riesgos, los sistemas de control interno y los procesos de la administración pública en general.
- Es necesario mejorar la coordinación entre las Unidades de Control Interno (UCI) y la CGR. En particular, existe preocupación por parte de la UCI por el alcance de su rol, las excesivas solicitudes de información por parte de la CGR, así como la retroalimentación sobre la información que brindan. Al mismo tiempo, existe la oportunidad de fortalecer y apoyar el trabajo de las UCI con la información generada por el control preventivo de la CGR.
- Finalmente, hay una preocupación en varios sectores de la sociedad que expresaron temores respecto a la continuidad de este nuevo mandato en los cambios de administración, en particular considerando la ausencia de una política pública del control fiscal que genere una visión a largo plazo y que permita asegurar la continuidad institucional de estas nuevas formas de ejercer control fiscal.

Principales recomendaciones

Para abordar los desafíos identificados, el informe brinda una serie de recomendaciones concretas para fortalecer el uso del control preventivo y concomitante en Colombia:

- Hacer uso de la nueva función de control preventivo y concomitante para generar sinergias con las entidades públicas y así superar las barreras de desconfianza generadas por las experiencias históricas con control previo.
- Aclarar el uso diferenciado de criterios y la funcionalidad de “alertas” y “advertencias”, incluida la emisión de guías de auditoría que describen ampliamente las prácticas asociadas con el control preventivo.
- Revisar el proceso de generación de advertencias para evitar una formalidad excesiva, tomando en consideración la necesidad de revisar el marco regulatorio vigente, así como los procesos y procedimientos internos para su implementación. En este mismo sentido, considerar incrementar los pesos y contrapesos asociados a la toma de decisión final de la función de advertencia.
- Impulsar una estrategia que integre y apalanque el trabajo de la DIARI en relación al control preventivo y concomitante dentro de la CGR, incluyendo la implementación de modelos de calidad de datos.
- Fortalecer la relación de la CGR con actores clave de control preventivo y concomitante como las UCI y promover una comunicación fluida que les permita utilizar el control preventivo y concomitante para identificar y gestionar riesgos dentro de la administración pública.
- Impulsar una visión de largo plazo del control fiscal en Colombia que brinde una base sólida para la continuidad de iniciativas como el nuevo mecanismo de control preventivo y concomitante, y las reformas y modernizaciones institucionales impulsadas en los últimos años.

1 El nuevo control preventivo y concomitante en Colombia

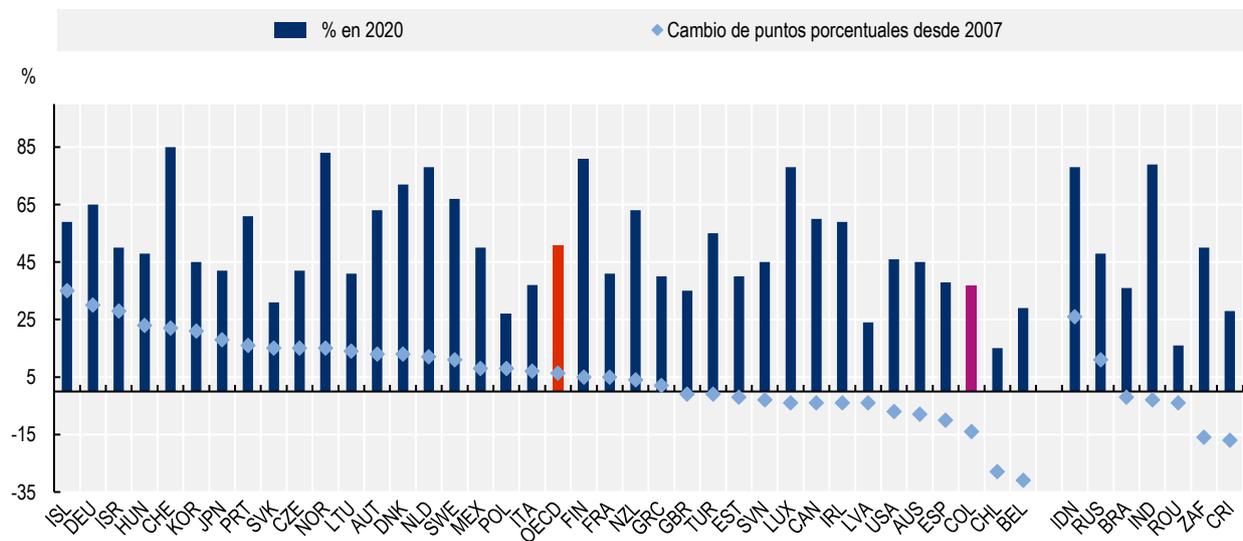
Este capítulo presenta los desarrollos normativos en relación al control fiscal preventivo y concomitante en Colombia. Explora las funcionalidades y oportunidades del mismo, incluyendo el valor agregado que puede dar en relación a la identificación de riesgos dentro de la administración pública. El capítulo resalta la importancia de seguir comunicando claramente la diferencia entre el control previo y el nuevo control preventivo y concomitante, así como de clarificar la diferencia entre alertas y advertencias.

El contexto del nuevo control preventivo y concomitante en Colombia

Las estrategias de gobernanza pública, impulsadas por la crisis financiera del 2007, la desaceleración económica, la crisis del COVID-19 y sus consecuencias socio-económicas, refuerzan la necesidad de los gobiernos de hacer más con menos y obligan a los países a realizar una evaluación introspectiva de los procesos gubernamentales y sus resultados. Además, la caída de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, junto con un aumento de la desigualdad, en particular en América Latina, subraya la necesidad de que las políticas públicas sean más eficientes, efectivas y que se eviten despilfarros, corrupción y fraude en la ejecución de fondos públicos.

Colombia cuenta con una sociedad civil escéptica, polarizada y con baja confianza en sus instituciones. Ejemplo de esto se evidencia en el Panorama de la Administración Pública de la OCDE del 2021, donde sólo el 37% de los colombianos expresó tener confianza en el gobierno nacional y con una caída de 14 puntos porcentuales en la confianza en comparación con el 2007 (Figura 1.1).

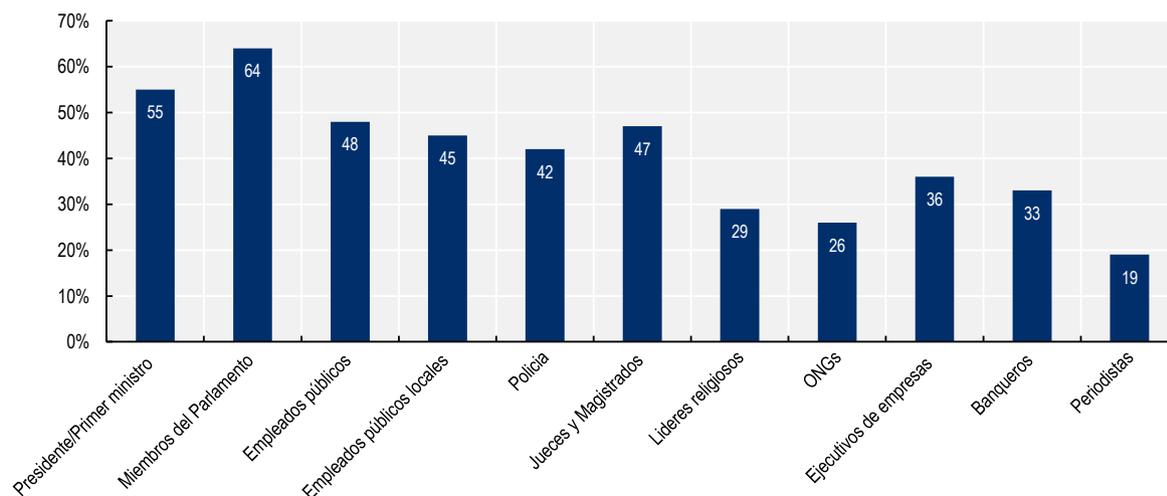
Figura 1.1. Confianza en el gobierno nacional en 2020 y su cambio desde 2007



Nota: Porcentaje que respondió "sí" a "¿Tiene confianza en el gobierno nacional?"
 Fuente: World Gallup Poll, (OCDE, 2021^[1])

Hay varios factores que explican los niveles de confianza. Sin duda, la percepción de integridad del gobierno es uno de los factores más relevante (OCDE, 2017^[2]; Murtin et al., 2018^[3]). Como lo muestra la Figura 1.2, los ciudadanos en Colombia perciben un alto grado de corrupción en las instituciones del estado que sin duda nutre la desconfianza (OCDE, 2018^[4]; OCDE, 2019^[5]) (Transparency International, 2019^[6]). Esta desconfianza y la percepción de corrupción, que sea basada en hechos reales o no, ha erosionado varios aspectos de la relación entre Estado-ciudadano, así como en las relaciones entre los mismos ciudadanos. En esto han contribuido aspectos como la polarización y los recientes casos de corrupción en la clase política (Observatorio de la Democracia, n.d.^[7]). Así mismo, la ciudadanía mira con desconfianza las instituciones de justicia o el efecto que sus denuncias puedan tener. Según el Barómetro Global de Corrupción, el 59% de los colombianos considera que es poco probable que se tomen medidas oportunas contra un caso de corrupción denunciado (Transparency International, 2019^[6]) y que es poco probable que el reporte de un hecho de corrupción conduzca a la adopción de acciones contundentes o adecuadas para remediarlo (Transparencia por Colombia, 2020^[8]).

Figura 1.2. Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas en Colombia, 2019



Fuente: (Transparency International, 2019^[6])

Para dar respuesta a estos desafíos y un contexto cada vez más complejo, es vital tomar medidas para recuperar y construir confianza en las instituciones y promover una comprensión más sistemática del significado de la eficacia y eficiencia. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) cuentan con un potencial para ayudar a los gobiernos a cumplir con estos desafíos, y pueden proporcionar evidencia crítica para informar sobre lo que funciona y lo que no funciona en la gobernanza pública, más allá de su rol tradicional de control (OCDE, 2017^[9]).

En Colombia, la Contraloría General de la República (CGR) es la entidad responsable de la vigilancia y el control fiscal y es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado Colombiano. La CGR fue creada en 1923, organizada entonces como una oficina de contabilidad y control fiscal. En 1975, con la Ley 20, se da origen a los controles previo y posterior y se amplía la facultad de la Contraloría para fiscalizar a los particulares que manejen los bienes y recursos del Estado y para refrendar los contratos de la deuda pública. En 1991, el control fiscal, constitucionalmente, da un giro. Se elimina el control previo y se da paso al control posterior y selectivo. Finalmente, en el 2000, el proceso de responsabilidad se reduce a una sola etapa, se define el concepto de gestión fiscal y los elementos para la responsabilidad fiscal (CGR, 2018^[10]). En 2014, la CGR suscribe en Brasilia la Declaración de Compromisos de la Iniciativa de implementación de las Normas de Auditoría para EFS (ISSAI). En desarrollo de dicho compromiso, se acogen los principios, fundamentos y aspectos generales de las normas ISSAI para las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño que adelanta la CGR y se desarrollaron guías de auditoría para los tres tipos de auditoría. Una nueva guía sobre la auditoría territorial, que complementa las mencionadas anteriormente, fue entregada y actualizada en 2019.

En el marco de los desafíos y los cambios en el rol de las EFS antes mencionados, una reforma constitucional le otorgó recientemente a la CGR una función de control preventivo y concomitante que permite identificar riesgos y señales de alerta mientras se ejecutan proyectos y presupuestos, para así tomar acciones correctivas en tiempo real y de manera oportuna. Según los estándares internacionales, una auditoría puede usar tres tipos de controles en el tiempo (previo, concurrente y posterior) para generar, más allá de observaciones hechas a través del control, hallazgos con recomendaciones que permitan cerrar brechas en la gestión pública. Otros países en la región han introducido o contemplan la introducción de reformas similares (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Experiencias del Control Preventivo y Concomitante en América Latina

El control concurrente en el Perú

La Contraloría General de la República del Perú desarrolló un nuevo modelo de control gubernamental externo con un enfoque esencialmente preventivo y no solo punitivo, característica esencial del modelo tradicional de control externo posterior. Este modelo de control simultáneo permite el acompañamiento sincrónico, multidisciplinario, oportuno, célere y preventivo al gestor público a lo largo de los distintos momentos clave de la contratación de un bien, servicio u obra pública, con el fin de alertar oportunamente sobre los riesgos y situaciones adversas identificadas durante el servicio de control, con el propósito de que adopten las medidas correctivas y preventivas del caso. Los informes de control concurrente se publican en el portal de la Contraloría dentro de las 72 horas de haberse notificado el informe a las autoridades competentes (Shack Yalta, 2019^[11]; Shack, Portugal and Quispe, 2021^[12])

El seguimiento (*acompanhamento*) por el Tribunal Federal de Cuentas de Brasil

El Tribunal Federal de Cuentas de Brasil (*Tribunal de Contas da União*, TCU) desarrolla un seguimiento (*acompanhamento*) sobre los órganos y entidades de su jurisdicción de manera concomitante y periódico (TCU, 2018^[13]). De esta forma, el seguimiento consiste en una acción de control que se realiza con el objetivo principal de prevenir la ocurrencia de actos lesivos al interés público, ya sea en contraposición a la normativa vigente, o porque no alcanzan los objetivos previstos de manera económica, eficiente, eficaz y equitativa. El seguimiento se utiliza para examinar, durante un período predeterminado, la legalidad y legitimidad de los actos de gestión de los responsables sujetos a su jurisdicción, en materia contable, financiera, presupuesto y equidad. También se puede utilizar para evaluar el desempeño de los órganos y entidades bajo su jurisdicción, así como de los sistemas, programas, proyectos y actividades gubernamentales.

Hacia una fiscalización en tiempo real en México

En México se contempla una reforma de carácter constitucional que prevé auditorías en tiempo real; esto es, que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tenga amplias facultades para iniciar revisiones sobre actos en desarrollo por parte de los entes auditados, con el propósito de evitar la materialización de irregularidades. Actualmente la ASF cuenta con la atribución de realizar este tipo de auditorías, pero están condicionadas a la existencia de denuncias que incluyan documentación probatoria. Es decir, sólo se gana tiempo, pero no son preventivas. La magnitud de la emergencia sanitaria ha evidenciado la necesidad de contar con facultades legales para realizar auditorías en tiempo real para los procesos de contratación pública. Cabe destacar que, mientras se logra la reforma constitucional señalada, la ASF ha acudido a una figura de auditorías preventivas o adelantadas, mediante convenios o protocolos especiales, a la par que ejecuta el actual Programa Anual de Auditorías.

Fuentes: (Shack Yalta, 2019^[11]; Shack, Portugal and Quispe, 2021^[12]); (TCU, 2018^[13]); https://www.asf.gob.mx/Section/329_F_labor_fiscalizadora.

Las ventajas y potencialidades del nuevo control preventivo y concomitante de la CGR son significativas. La nueva función está enmarcada en la premisa de un carácter no vinculante, técnico y no pretende más que señalar a la entidad fiscalizada de ciertas situaciones o hechos, que no ofrecen confianza en su realización y ameritan revisión por parte de la misma administración. Por ejemplo, la nueva función permite a la Contraloría vigilar el nivel de ejecución de gastos de proyectos de infraestructura en tiempo real y así intervenir de manera oportuna si se observan sobrecostos o atrasos sin tener que esperar que se termine la obra y documentar los hallazgos en una auditoría posterior. Así mismo, permitió durante la emergencia

sanitaria del COVID-19 hacer seguimiento en tiempo real a los recursos asociados a la misma. En dicha etapa, se elaboró un algoritmo que permitiera detectar la información de costos unitarios en los documentos de los procesos de contratación y relacionarlo con precios de mercado. A partir de allí, se calcularon presuntos sobrecostos y se desplegaron las acciones correctivas (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[14]).

Adicionalmente, esta nueva función tiene un gran potencial, aún por explotar, para prevenir la mala gestión, el fraude y la corrupción desde el inicio, a través del fortalecimiento de la gestión de riesgos, de los sistemas de control interno y los procesos de la administración pública en general. El Recuadro 1.2 muestra como recomendaciones de auditoría pudieron, por ejemplo, contribuir a fortalecer el control interno en Jamaica.

Recuadro 1.2. El rol de las EFS en el fortalecimiento del control interno en Jamaica: El programa CARE

Las auditorías de control interno tienen un rol importante en el control preventivo y concomitante por su gran capacidad para detectar errores y fraudes masivos en tiempo real.

La EFS de Jamaica, por ejemplo, hizo tres auditorías concomitantes de control interno para la revisión de la infraestructura del sistema de información del programa *COVID-19 Allocation of Resources for Employees* (CARE 2020). El Ministerio de Finanzas solicitó a la Oficina de Auditoría que evaluara si el sistema de control interno del programa de apoyo a personas impactadas por el COVID-19 es efectivo en reducir el riesgo de otorgar pagos en efectivo a personas inelegibles. Entre marzo y noviembre de 2020, la EFS hizo pruebas al control general y los controles específicos del sistema de información de CARE y cruces de archivos de Administración Tributaria y de 402,393 solicitudes para determinar si cumplían con los requisitos de elegibilidad a beneficios de CARE.

Se encontró que:

- solamente el 35% de los beneficiarios que recibieron pagos de CARE cumplieron con todos los requisitos, a junio 2020;
- el sistema de información no tenía todos los controles para asegurar la integridad de los pagos; y que
- el sistema reportó que se retuvieron pagos por \$5.4 millones a 776 personas inelegibles, pero el Ministerio no produjo evidencia de la retención.

En base al análisis se recomendó que el ministerio debe mejorar los controles específicos de CARE para asegurar que solamente personas elegibles reciben pagos y existen la evidencia para validar los mismos.

Fuente: <https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/05/Audit-of-COVID-19-resource-allocation.pdf>

Además, el control preventivo también puede ser de gran ayuda en la promoción de la transparencia, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y en asegurar la generación de resultados. Para lograr estos objetivos, el control preventivo no solo debiera enfocarse en la identificación de falencias y hallazgos, sino que debe permitir acumular lecciones aprendidas que luego puedan contribuir a generar cambios significativos en la gestión de las entidades públicas y, en últimas, en conseguir los objetivos de las políticas públicas y proveer servicios públicos eficientes y efectivos a los ciudadanos.

El objetivo de este informe de la OCDE es apoyar a la Contraloría en la implementación de este novedoso mandato, así como identificar las oportunidades de mejora del mismo y explorar las potencialidades para un uso preventivo y en la construcción de un sistema de control en Colombia. El informe revisa los

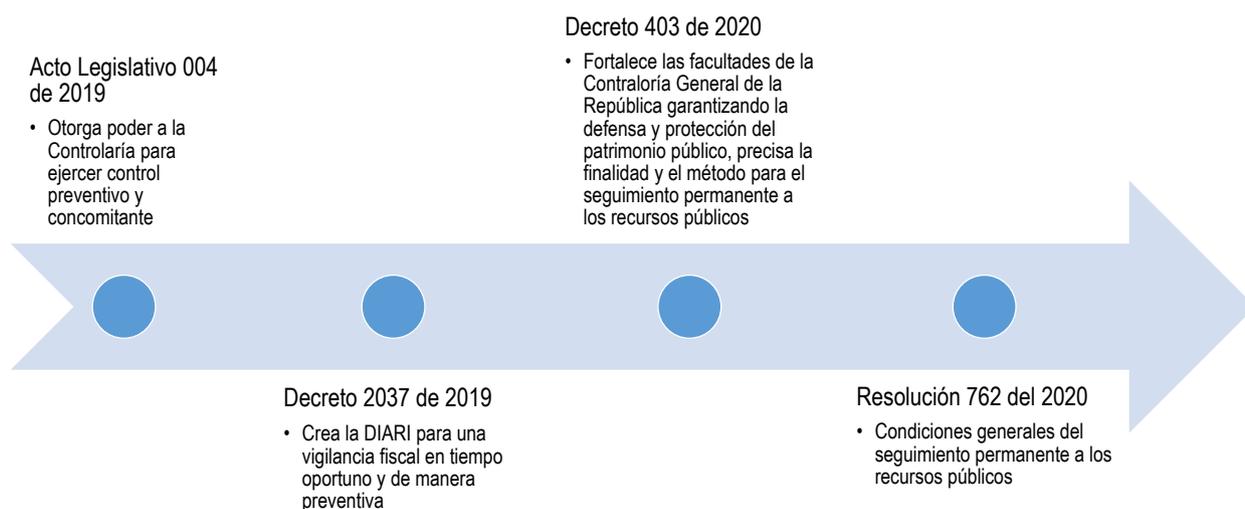
esfuerzos llevados a cabo desde que se creó esta nueva facultad y analiza los cambios jurídicos e institucionales para la implementación de esta nueva función, incluido el importante rol de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI). Adicionalmente, se analiza la relación del control preventivo con el control interno de la gestión de riesgos en la administración pública. Por último, elabora recomendaciones relacionadas con la generación y articulación de una política de gestión fiscal en Colombia para asegurar la continuidad del control preventivo y promover un sistema de control coherente en el país.

El marco jurídico del control preventivo y concomitante en Colombia

La reforma Constitucional a través del Acto Legislativo 04/2019 ha sido un paso decisivo hacia un control preventivo y concomitante en Colombia

En Colombia, el control preventivo y concomitante parte de la premisa de ser una función que consiste en observar, inspeccionar y verificar la ejecución de un programa, proyecto u operación de manera que puedan compararse continuamente los resultados obtenidos con los esperados. A diferencia del control posterior, su función no es la de determinar observaciones y hallazgos o iniciar procesos de responsabilidad fiscal, como lo han dejado claro los diferentes instrumentos jurídicos relacionados a esta nueva función (Figura 1.3). Por el contrario, su función se centra en la eliminación de riesgos potenciales y daños previsibles. En tal medida, no se busca juzgar la actividad del gestor público, sino prevenir el daño a través de un mecanismo eficaz (Corte Constitucional, 2020^[15]). Es posible que el control preventivo y concomitante conduzca también a otras funcionalidades todavía por explotar y que se expondrán en este informe. Entre otras, el control preventivo puede contribuir a un gasto más eficiente, un mayor rendimiento de las finanzas públicas, y permitir una toma de decisión más oportuna e informada sobre los riesgos.

Figura 1.3. Estructura jurídica del control preventivo y concomitante en Colombia



Fuente: (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[14])

A partir del Acto Legislativo 04 de 2019 se reforman los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política para fortalecer el régimen constitucional y legal de la vigilancia y el control fiscal, incorporando entre otros, en el artículo 267 constitucional el control concomitante y preventivo, exclusivo

de la Contraloría General de la República como complemento al control posterior y selectivo para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control concomitante y preventivo no implica coadministración, es de carácter “excepcional” y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente permitiendo así llegar en tiempo real a la función fiscalizadora “mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno”. La reforma establece como función del Contralor General de la República advertir a los servidores públicos y particulares que manejen recursos públicos la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos, es decir, pone como potestad exclusiva del Contralor General la labor de “advertencia” (Gomez Lee, 2020^[16]). La reforma también permitió que el control de la gestión fiscal podrá realizarse en todos los niveles administrativos y respecto a todo tipo de recursos públicos, incluyendo no solo a las entidades del orden nacional, sino también a las entidades del orden territorial.

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-140/20 ha advertido sobre los límites de esta nueva función. En este sentido, el control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la administración al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe. Establece también que la figura de “advertencia” deberá permitir no solo identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos, sino que da la oportunidad a gestores fiscales y directivos de realizar correctivos previos a la generación del daño patrimonial. Finalmente, determina que el Sistema General de Advertencias (en donde se registran las advertencias emitidas por la CGR) debe darse solo con la finalidad de prevenir daños y, además, de ejercer control sobre riesgos y no sobre actuaciones particulares.

Trabajar con las entidades para superar barreras de desconfianza generadas por el control previo y mejorar la comunicación e interacción en torno al control preventivo y concomitante

La Corte Constitucional ha enfatizado que el nuevo control preventivo no es un control previo como el eliminado en Colombia con la Constitución Política de 1991. En ese entonces, la Asamblea Nacional Constituyente decidió excluir la figura del control previo por considerarla ineficaz y nociva, dado que se había convertido, según el imaginario social, en un sistema de coadministración arbitrario (González Zapata and Mosquera Perea, 2019^[17]). Según el informe de la comisión quinta de hacienda pública y presupuesto del poder constituyente:

“el control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer abusivamente una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitomanía que degenera en corruptelas.”

Sin embargo, desde el cambio constitucional no han dejado de oírse voces por parte de académicos y órganos de control de la necesidad inminente de tener mayores herramientas en lo preventivo y la posibilidad de identificar los daños al erario antes de que estos se hubieran materializado (PGN, 2012^[18]) (Uprimny Yepes and Sánchez Duque, 2012^[19]) (Avellaneda y Asociados, 2019^[20]). Es sobre esta lógica que se genera la reforma constitucional promovida a través del Acto Legislativo 4 de 2019.

Durante las entrevistas llevadas a cabo en el marco de este proyecto se hizo evidente el alto grado de preocupación o de confusión, por parte de entidades de la administración y de funcionarios de la CGR, en cuanto a las diferencias entre un control preventivo y previo. Así mismo, fue evidente como todavía no se han subsanado las percepciones que continúan afectando la relación entre las entidades públicas y la CGR, así como los miedos relacionados a la coadministración.

Aun cuando son entendibles las razones históricas que llevaron a un profundo rechazo de un control previo, la idea de un control preventivo es muy distinta. La nueva norma no constituye una afectación del principio de separación de poderes y la propia norma constitucional justamente establece los límites,

cautelos y prohibiciones bajo los cuales el nuevo control preventivo y concomitante debe ejercerse (Corte Constitucional, 2020^[15]). En este contexto, las nuevas competencias que fueron atribuidas a la Contraloría no son facultades omnímodas. Por el contrario, lejos de usurpar y sustituir a los poderes públicos, tienen precisos límites y hacen parte de competencias que existen en otros países de América y que son referentes internacionales en otras latitudes (Gomez Lee, 2020^[16]).

En efecto, de acuerdo a la reforma, el nuevo modelo de control fiscal preventivo y concomitante debe tener cinco características principales:

- No debe implicar coadministración, se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.
- Tiene un carácter excepcional y no vinculante.
- No se pronuncia sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos.
- Se realizará en forma de “advertencia” al gestor fiscal
- Su ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

Sin duda, el control preventivo y concomitante es una herramienta útil para asegurar un control fiscal oportuno, así como un instrumento valioso en la lucha contra la corrupción. Es por ello que se debe asegurar su uso en el marco de las restricciones propias del Acto Legislativo 04 de 2019. Así mismo, se debe asegurar la inversión de tiempo y recursos en su implementación, incluyendo estrategias de comunicación adecuadas que generen confianza en las instituciones públicas, la ciudadanía y terceros interesados. Todo esto, en aras de reforzar la comprensión del marco jurídico existente y que permita a las entidades entender que esta reforma es una plataforma para mejorar sus procesos y de los sistemas de control. Así mismo, aun cuando la toma de decisiones de un servidor público se basa en su discrecionalidad y el marco de la normativa que regula sus competencias, debe también considerar el cumplimiento de los objetos misionales propios de su función. En ese marco, una alerta o advertencia de riesgos de la EFS no debe anular esa capacidad; sino constituir un parámetro a tomarse en cuenta con seriedad y cuidado en la toma de decisión final.

Para ello, la Contraloría podría considerar, en primera instancia, reforzar el conocimiento y la comprensión de la figura del control preventivo y concomitante, haciendo una clara diferenciación de la figura del control previo. Esto se podría lograr a través de la promoción del mecanismo con el fin de generar confianza en los sujetos objeto de este control, ya sea instituciones públicas o privados que administren recursos públicos. Así mismo, a efectos de evitar las confusiones relacionadas con el control previo, es necesario seguir comunicando de manera proactiva las particularidades del control preventivo y estructurar una guía o línea jurisprudencial que decante las prácticas asociadas al control preventivo, incluyendo ejemplos sobre qué actuaciones pertenecen efectivamente al control previo y pueden constituir coadministración y, por otro lado, cuales son propias del control preventivo y concomitante. Este ejercicio podría contrastar dichas prácticas con el corpus normativo actual y con los cuales se propende por un mayor fortalecimiento al control y vigilancia de los recursos públicos y a la transformación de las normas que lo regulan (Torres Calderón and Montes Arrieta, 2020^[21]).

En segunda instancia, la CGR podría fomentar un cambio cultural que permita una implementación efectiva del nuevo control preventivo y concomitante. La reforma jurídica es solo el primer paso en un proceso de transformación en lo relacionado al control fiscal. Para lograr esta transformación, se requiere trabajar en promover un cambio cultural tanto dentro de la Contraloría (Capítulo 2) como también dentro de las demás entidades del Estado (Capítulos 3 y 4). Promover tal cambio es un proceso incremental que requiere esfuerzos a diferentes niveles y varios aspectos se tratarán en los siguientes capítulos. Sin

embargo, vale la pena enfatizar aquí que además de los esfuerzos en la comunicación, deben generarse discusiones dentro de la CGR y hacia sus Gerencias Departamentales Colegiadas relacionadas con los distintos roles que cumple la Contraloría, incluido el preventivo y concomitante.

En tercera instancia, en Colombia se podría contemplar la apertura de un dialogo a nivel de Estado en vista de analizar la posibilidad que la CGR genere recomendaciones constructivas a las administraciones públicas sobre cómo abordar y mitigar los riesgos o problemas identificados en auditorías o durante el control preventivo. En este momento, la sentencia de la Corte Constitucional C-103 del 2015 establece la prohibición de emitir recomendaciones en el control posterior y selectivo por considerarla coadministración. Sin embargo, de acuerdo a la práctica internacional de las EFS y la ISSAI 100, formular recomendaciones constructivas para tomar acciones correctivas es parte de los Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público (INTOSAI, 2019^[22]). Formular recomendaciones no es coadministración mientras el auditor tenga cuidado de no asumir las responsabilidades de la administración, en particular en relación a la definición de los objetivos de las políticas públicas, por ejemplo. Incluso, para aumentar el valor y el beneficio de las EFS, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en su directriz P-12 invita, en su principio 3, a:

- “identificar temas, resultados comunes, vínculos, causas primordiales y recomendaciones de fiscalización; y discutirlos con los actores interesados clave”;
- “sin comprometer su independencia, proporcionar asesoría sobre cómo se deberían utilizar los resultados y opiniones de sus auditorías, para que tengan una mayor repercusión; por ejemplo, a través de la provisión de asesoría sobre buenas prácticas”;
- “informar según corresponda acerca de las medidas subsecuentes a tomar en lo que se refiere a sus recomendaciones” (INTOSAI, 2019^[23]).

Así, las recomendaciones podrían ser de gran utilidad para los operadores del control fiscal y para la administración pública y podrían ayudar a promover una relación más positiva y constructiva entre la CGR y la administración. Esta facultad funciona de manera recurrente en otros países en donde las EFS brindan retroalimentación y recomendaciones a la administración pública en base a sus hallazgos y contribuyen así a mejorar la gestión ofreciendo posibles avenidas para acciones correctivas y la mitigación de riesgos. Son las acciones que toman los auditados en base a las recomendaciones de auditoría las que pueden generar los cambios deseados. La EUROSAL publicó recientemente un informe sobre buenas prácticas para el seguimiento a recomendaciones de auditoría que podrían inspirar e informar cambios en Colombia (EUROSAL, 2021^[24]).

Finalmente, es clave medir asertivamente los logros y resultados del control preventivo y concomitante de la Contraloría. En particular, la detección y apertura de casos no debiera ser el principal indicador para su eficacia. Si bien es importante mostrar resultados a corto plazo que evidencien el número de recursos públicos recuperados, se recomienda migrar al uso de indicadores que miden impactos en base a resultados con respecto a la provisión efectiva de servicios públicos y cambios estructurales en la administración pública. Estos cambios, no solo pueden ayudar a mitigar los futuros riesgos, sino también estimar los recursos públicos ahorrados gracias al control preventivo y concomitante y/o las consecuencias negativas de la falta del mismo. Por ejemplo, a través del análisis de los riesgos detectados las EFS pueden desarrollar y comunicar “informes de control macro” en los que, de manera agregada y sistemática, alerten sobre la necesidad de cambios en los procesos de gestión estatal que incluya revisiones de los procesos orientados a la mejora del desempeño de las entidades públicas. En otras palabras, mostrar las ventajas de tomar en cuenta de forma más oportuna los riesgos, contribuye a prevenir que éstos se puedan concretizar.

De hecho, la evolución del papel de las EFS en la promoción de la buena gobernanza ha llevado a una diversificación de sus objetivos estratégicos, sus auditorías y de su función de asesoramiento para incluir la provisión de información y visión basados en la evidencia en apoyo de la toma de decisiones de políticas públicas, como complemento de las actividades de supervisión tradicionales (OCDE, 2017^[9]). Las

auditorías de desempeño o los paneles de control basados en datos que rastrean o predicen cambios económicos son solo algunos ejemplos de estas actividades.

Así, el impacto de una EFS en términos de resultados relevantes podría medirse, por ejemplo, en términos de:

- Estimaciones de ahorros debido a las medidas implementadas.
- Aumentos en los ingresos.
- Reducciones de gastos.
- Aumento de la satisfacción con la prestación de servicios públicos prestados por la administración pública.
- Proporcionar seguridad jurídica garantizando el cumplimiento de los marcos legales.
- Mejoras en el logro de otros objetivos políticos, p. Ej. relacionados con los ODS (calidad ambiental, educación, salud, igualdad de género, lucha contra la corrupción e integridad, etc.).

El control preventivo y concomitante a través de las “alertas” y “advertencias”

El control preventivo y concomitante se materializa a través de las figuras de la “advertencia” y de la “alerta”

Una de las características más importantes del control preventivo y concomitante es la forma en la que se materializa en la teoría y en la práctica. El Acto Legislativo 4 de 2019 Art. 267, se refiere a su realización únicamente “en forma de advertencia al gestor fiscal”. Así mismo, el Decreto 403 de 2020 desarrolla las disposiciones de los artículos 267 y 268 de la Constitución Política para el fortalecimiento del control fiscal. El artículo 67 de dicho Decreto dispone igualmente que el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo se manifestará mediante la emisión de una “advertencia” por parte del Contralor General de la República, sobre el evento o riesgo identificado, con sustento en los ejercicios de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público. Cuando el evento o riesgo pueda impactar a más de una entidad u objeto de control, podrá emitirse una advertencia general.

Por otro lado, mediante la Resolución 762 de 2020, Art. 56 se desarrollaron las condiciones generales del “seguimiento permanente a los recursos públicos” y del control concomitante y preventivo. En este documento, se amplió el alcance del control preventivo y concomitante designando como seguimiento permanente el proceso de generación de alertas tempranas como paso previo a la generación de “advertencias”. Esta actividad consiste en identificar (con el apoyo de las Unidas de Control Interno (UCI) de la administración pública y del Control Social, entre otros) alertas tempranas como insumo de información para los ejercicios de control. En las siguientes secciones, se describen y analizan con más detalle estas dos figuras de las “advertencias” y de las “alertas”.

La función de “advertencia”

La “advertencia” no es una figura nueva en la CGR. Por el contrario, pertenece a la reforma del Decreto Ley 267 de 2000 (Art. 5) que fijó la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prevenir graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados. Ya en varias oportunidades, en particular durante el periodo 2013-2015, la Contraloría había usado herramientas con similares funcionalidades a las del control preventivo y concomitante. En particular, se prepararon informes que pusieron de presente los enormes riesgos fiscales para el patrimonio público de operaciones gubernamentales. En tales informes se utilizaron funciones de advertencia, como la que se hizo en el caso de la venta de Telecom a Telmex, y al Ministerio de Minas sobre la explotación de gas en La Guajira (CGR, 2012-2014^[25]).

Dicha disposición estuvo vigente por más de 15 años hasta que la Corte Constitucional la declaró contraria a los límites establecidos al control fiscal en 2015. Esto, dado que la figura fue motivo de arduos debates sobre su rol, en particular relacionadas con la coadministración y su sobreuso mencionados previamente. Según la Corte Constitucional, la advertencia constituía una modalidad de control fiscal ex ante y que además, en palabras de la Corte, contiene una “capacidad de incidir en las decisiones y en el curso de los procesos y operaciones de las autoridades administrativas sometidas a vigilancia, en la medida en que pueda transformarse el curso de la acción” (Corte Constitucional, 2015^[26]). Esto podría entenderse como favorable en tanto pueda impedir que se consuma un detrimento patrimonial del Estado, pero, a su vez, podría afectar la independencia de la auditoría que se ha de realizar porque esta podría estar viciada por la intervención previa que había hecho. Así, las funciones de advertencia de la CGR fueron asumidas por el sistema de control interno, que fuese el llamado a generar los mecanismos idóneos para prevenir que la gestión fiscal no fuese eficiente, equitativo y eficaz o que no tuviera en cuenta la valoración de los costos ambientales (González Zapata and Mosquera Perea, 2019^[17]).

Es por ello, que la reforma de 2019 retrae la figura, adicionándole los pesos y contrapesos mencionados en la anterior sección, entre ellos, la claridad conceptual relacionada a su carácter excepcional y la prohibición explícita de no coadministración. La “advertencia” es entonces, según lo establece el artículo 68 del citado Decreto y la Resolución 762 de 2020, Art. 32, el pronunciamiento, no vinculante, mediante el cual el Contralor General de la República previene a un gestor fiscal sobre la detección de un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, con el fin de que el gestor fiscal evalúe autónomamente la adopción de las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda.

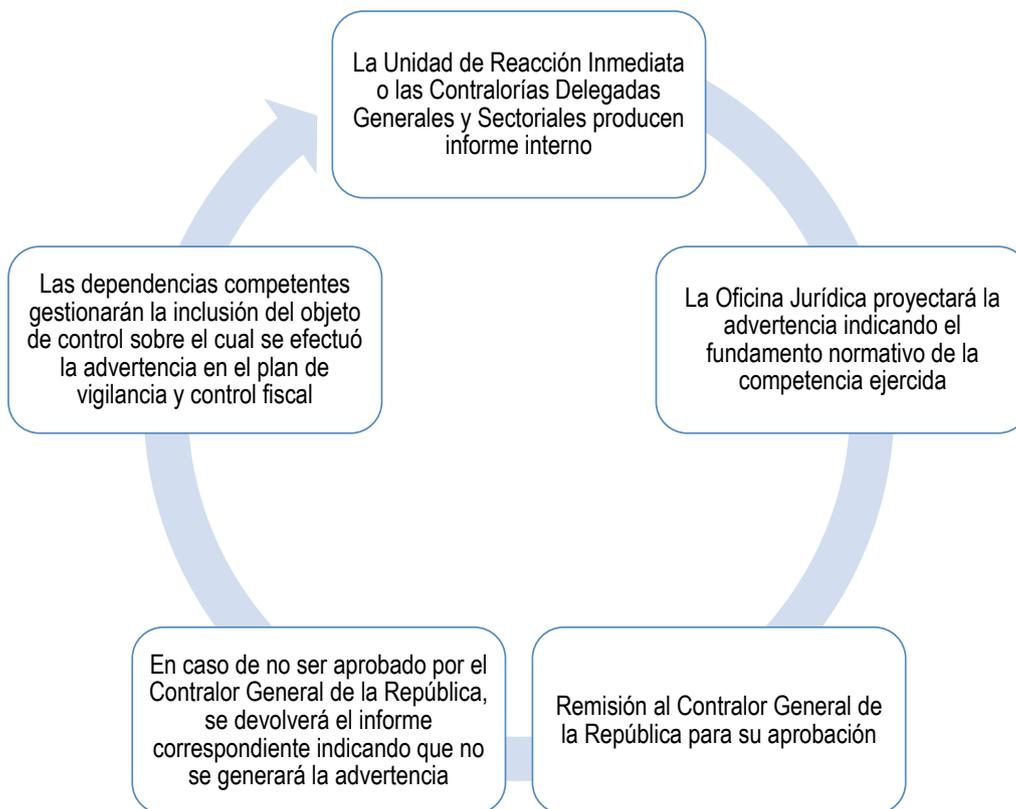
Así mismo, el Decreto 403 de 2020, Art. 69 establece la metodología y un criterio de necesidad conforme al análisis de las siguientes materias específicas sobre las que procede: a) trascendencia social; b) alto impacto ambiental; y c) alta connotación económica.

A su vez, la Resolución 762 del 2020, Art. 34 las fases aplicables:

- **Fase de planeación**, en donde se determinan las actividades de seguimiento a realizar, se fijan los hitos de ejecución de este, los objetivos, los resultados esperados, los criterios de éxito y los riesgos del proceso en cuestión.
- **Fase de ejecución**, en la que se aplican los procedimientos para obtener la información pertinente, se realizan el análisis de esta, se determinan los resultados previsibles y la efectividad de los controles a los riesgos identificados o de situaciones adversas no previstas.
- **Fase de informe interno**, en donde se presentan los hitos de gestión seleccionados, los riesgos identificados, los documentos de trabajo y soportes, las conclusiones y recomendaciones a la oficina jurídica, con el fin que sea sometido a consideración del Contralor General.

En dicha Resolución se especifica en qué consiste el paso a paso para la generación de la advertencia (Figura 1.4) y se dispone que con fundamento en el mencionado informe interno la Oficina Jurídica, se proyectará la advertencia indicando el fundamento normativo, la exposición sucinta de los hechos y la identificación del riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

Figura 1.4. Trámite para la generación de “advertencias”



Fuente: (CGR, 2020^[27])

La función de “alerta” (seguimiento permanente a los recursos públicos)

La gran mayoría de los actores entrevistados para este estudio relacionaron el control preventivo y concomitante con las “alertas tempranas” emitidas por la CGR durante el último año. La Resolución 762 de 2020, Art. 4 determina que la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) y las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales podrán generar alertas tempranas con destino a las dependencias correspondientes de la CGR, contralorías territoriales, demás autoridades públicas competentes y para la ciudadanía a efectos de la promoción de ejercicios de control social.

Las *alertas tempranas* se entienden como “el informe breve y sucinto de la detección preliminar de algún posible riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos, que sirve de insumo al ejercicio del control fiscal y no constituye advertencia al gestor fiscal”. En ese sentido, la *alerta* puede provenir tanto de los espacios de participación social, de la articulación con el control interno, o de otras fuentes, como las labores de analítica de datos que realiza la DIARI. Las *alertas tempranas* están construidas sobre la base de la recolección y el análisis de información sobre la gestión fiscal en todas sus etapas y ciclos, así como el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas. Esto, les permite obtener información útil para monitorear y analizar los riesgos y controles asociados a la planeación, uso, ejecución, contratación e impacto de los bienes, fondos o recursos públicos, y para realizar el control fiscal concomitante y preventivo o posterior y selectivo.

De acuerdo a las entrevistas conducidas para este estudio, las “alertas tempranas” tienen como destino varios actores. En primera instancia, se re direccionan para efectos de ejercicios de control social a través de las mesas de trabajo con entidades y ciudadanía. En segunda instancia, se envían a otras entidades

de control (contralorías territoriales, fiscalía, procuraduría, superintendencias) para efectos de indagar los hechos expuestos y, por último, se comparten con otras dependencias de la CGR para efectos de informar otros ejercicios de vigilancia fiscal con la misma entidad alertada (planes de auditoría, planes de mejoramiento).

Aun cuando, desde el poder ejecutivo, diferentes herramientas con objetivos similares han existido a lo largo de la historia en Colombia, ninguna había permitido una institucionalización de este seguimiento permanente. Ejemplo de esto son los programas de Auditorías Visibles y Vigías de la Democracia en departamentos y municipios y la aplicación "Elefantes Blancos" desarrollado por la Secretaría de Transparencia del Gobierno Nacional.

- Las Auditorías Visibles y Vigías de la Democracia fueron diseñadas por el Gobierno Nacional para controlar la ejecución de los recursos en los departamentos y municipios que reciben regalías derivadas del crudo, en el cual la ciudadanía participaba de manera activa. Con esta herramienta se buscó que los proyectos de infraestructura pública se ejecutaran de acuerdo con lo estipulado en el contrato de cada obra y evitar que se cometan irregularidades en el proceso de ejecución y construcción de los mismos (DNP, 2021^[28]).
- En el 2014, la Secretaría de Transparencia del Gobierno Nacional lanzó el aplicativo de identificación y georreferenciación de "elefantes blancos". En este caso, se buscaba identificar y hacer seguimiento a obras públicas cuya construcción se encontraba paralizada o abandonada. Con la aplicación, los usuarios podían tomar fotografías de las obras públicas inconclusas e ingresar información sobre las entidades responsables de las mismas, que podían ser completados por distintas personas. A esto seguía una especie de "alerta" a la entidad contratante por parte de la Secretaría de Transparencia sobre el uso inadecuado de los recursos y la posibilidad de generar un plan para su subsanación.

Sin embargo, estas herramientas han ido desapareciendo, dejando un vacío institucional en relación a la generación de alertas sobre el mal manejo de recursos públicos en tiempo real. A raíz de ellos, el control preventivo y concomitante de la CGR representa una oportunidad no solo de institucionalizar un conjunto de buenas prácticas e iniciativas que ya se venían gestando de manera irregular, sino añadirle elementos técnicos y tecnológicos de gran calidad, haciendo uso de recursos humanos especializados y equipos multidisciplinarios que usan intensivamente la tecnología (fotogrametría, drones, georreferenciación, entre otros) para obtener evidencia apropiada y suficiente para una adecuada intervención.

Aun cuando las advertencia y alertas son importantes herramientas del control preventivo y concomitante, la CGR debería trabajar en clarificar su funcionalidad y el uso diferenciado de criterios para cada una

Como se ha mencionado anteriormente, las nuevas facultades de la CGR procuran una actuación más preventiva frente a las fuentes y usos del recurso público, interviniendo mucho antes de que el daño al patrimonio público se haya materializado y sea irreversible (DNP, 2021^[29]). Sin embargo, ajustes en la materialización de este nuevo control son necesarios para asegurar su éxito.

En primera instancia, y como se evidenció a lo largo de las entrevistas conducidas para este estudio, existe confusión entre funcionarios públicos, tanto de la CGR como de las entidades del Estado, respecto a las figuras de "alerta" y "advertencia" y su relación con el control preventivo y concomitante. En particular, se hizo evidente que la mayoría de los entrevistados, a nivel nacional y territorial, veían y conocían el control preventivo única y exclusivamente a través del uso de alertas. Ejemplo de ello fueron las entrevistas a nivel territorial en donde se desconocía por completo el rol de la advertencia en el control preventivo y concomitante o incluso el rol de la DIARI en la generación de alertas.

Parte de esta confusión puede ser a causa de la dispersión normativa relacionada al control preventivo y concomitante, que contiene disposiciones normativas en diversas fuentes (Acto Legislativo, Decreto,

Resolución y Resolución Reglamentaria Ejecutiva). Así mismo, puede contribuir a la confusión el hecho de que los principales cuerpos normativos del control preventivo y concomitante no se refieran a las “alertas” (Acto Legislativo 4 de 2019 ni el Decreto 403 de 2020). Un ejemplo de ello, fue la confusión que identificó la administración pública en el sentido del mandato de los Delegados en emitir alertas, pues confunden la misma con la advertencia, que es de competencia absoluta del Contralor General. Sin embargo, ambas figuras se dan en momentos diferentes y cumplen funcionalidades distintas. Es por ello que explicar y hacer pedagogía sobre las particularidades de cada uno contribuirá a cambiar la visión de terceros actores sobre el mismo, en particular a reconocer que el mecanismo tiene la potencialidad de ir más allá de un seguimiento de obras inconclusas o “elefantes blancos”.

En segunda instancia, las entrevistas denotaron problemas en aspectos procedimentales. En particular, existe una confusión interna y externa respecto a procesos y procedimientos aplicables a cada funcionalidad. Para entender mejor el funcionamiento del control preventivo y concomitante, es necesario referirse al Decreto 403 de 2020 (Art. 58) y la Resolución 762 de 2020, que establecen trámites y procedimientos) para la generación de “alertas” y “advertencias”. En el macro proceso de vigilancia fiscal VIG 01 PR 001 existe una clara diferenciación de los criterios y procesos para la alerta y la advertencia, ayudando a clarificar las referencias indiscriminadas al “control concomitante y preventivo” o al “seguimiento permanente de los recursos” públicos dentro de la legislación. Sin embargo, en las entrevistas conducidas para este estudio, la mayoría de los actores relevantes desconocía este macro proceso e incluso las particularidades de la legislación. Es por ello, que se requieren refuerzos a través de actividades de entrenamiento y proveyendo claridad sobre toda la cadena de actores que intervienen en el control preventivo dentro de la CGR, incluyendo aspectos relacionados con su implementación práctica. Ejemplo de esta problemática fue la denotada y general poca claridad sobre en qué etapa se determina cuando una alerta pueda convertirse en una advertencia o incluso el rol de actores tan relevantes como la DIARI, que la gran mayoría de actores en el territorio desconocía tuviese un rol en el control preventivo y concomitante. Así mismo, expertos consultados para este estudio demarcaron un aspecto fundamental, que tiene que ver con la falta de criterios evaluativos para convertir los informes de “alertas” a un informe de “advertencia” firmado por el Contralor.

Tercero, en términos procedimentales, un aspecto adicional merece ser resaltado y está relacionado con la toma de decisión final, que recae única y exclusivamente en la cabeza del Contralor General. Varias entrevistas conducidas para este estudio pusieron de manifiesto la necesidad de encontrar un mecanismo que permita que la decisión final no recaiga exclusivamente en una persona, evitando el riesgo de un posible abuso de la figura en el futuro, así como también el riesgo para quien ejerza el cargo de Contralor General. Este proceso de reflexión interna sobre el uso de las advertencias se podría beneficiar del uso de una especie de comité técnico que soporte la decisión final del Contralor General o la publicación de minutas sobre las reuniones que llevarán a la toma de decisión final. Así mismo, se podría considerar establecer criterios objetivos o una motivación más documentada respecto de la procedencia o no de una advertencia. Como se explicó antes, estas medidas podrían proteger a los tomadores de decisiones, proteger el mecanismo de ser usado con motivos políticos en el futuro y permitir darle legitimidad adicional hacia actores externos.

Por último, aun cuando estas dos funciones tienen grandes potencialidades, todavía no hay claridad sobre cómo la alerta o la advertencia puedan tener el rol de retroalimentar y apalancar procesos en la administración pública como, por ejemplo, en España en donde existe un modelo que permite la identificación de factores de riesgo a través de revisiones automatizadas realizadas en conjunto con la administración pública (Recuadro 1.3). Desafortunadamente, en Colombia los límites y formalismos de ambas figuras han contribuido poco a la interrelación con la administración pública, que según entrevistas conducidas por la OCDE sigue viendo esta herramienta como una forma de control, más que una forma de identificar y corregir riesgos de manera preventiva.

Recuadro 1.3. Evaluando el Riesgo en el sistema de supervisión continua en España

Factores de riesgo

La Directiva HFP / 371/2018 proporciona la base de cómo la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) define e interpreta en última instancia el riesgo en el contexto de su función de supervisión continua. La Directiva exige tres niveles de verificación para que la ONA evalúe a las organizaciones públicas con respecto al cumplimiento, la sostenibilidad financiera y la relevancia. En conjunto, estos factores de riesgo forman la base del concepto de “racionalidad de las estructuras” de las organizaciones públicas, tal como se define en la Directiva. A través de esta lente de “racionalidad”, la ONA interpreta el riesgo y da forma a sus revisiones automatizadas y metodología de supervisión continua. Tal como se define en la ley, la supervisión continua no tiene la intención explícita de identificar un conjunto más amplio de riesgos estratégicos, operativos o de reputación, incluidos los riesgos de fraude o corrupción, si quedan fuera del alcance del concepto de racionalidad.

Revisiones automatizadas

Las revisiones “automatizadas” son evaluaciones de riesgo que la ONA realiza con base en indicadores derivados de datos financieros y económicos reportados por organizaciones del sector público a la IGAE, así como otra información cualitativa. Las revisiones son “automáticas” en el sentido de que los datos se recopilan y los indicadores se generan en una hoja de cálculo de Excel utilizando fórmulas. Las revisiones automatizadas se aplican a todas las organizaciones antes mencionadas que se encuentran bajo el alcance de la supervisión continua. La ONA colaboró con la Oficina de Finanzas y Tecnología de la Información (OIP) dentro del IGAE en el diseño de la herramienta que genera automáticamente indicadores y ratios financieros y económicos. El resultado final de las revisiones automatizadas se denomina Informe de acciones automatizadas, que comunica los resultados del análisis de riesgos.

Fuente: Interpretación de Boletín Oficial del Gobierno de España (Gobierno de España, 2018^[30])

Es así como el control preventivo y concomitante, a través de las *alertas* generadas a través de la DIARI y las Delegadas y su articulación con el control interno, pudiese estar más enfocado en apoyar la gestión de riesgos dentro de la administración pública, e incluso permitir a las entidades reprogramar sus planes de auditoría en base a estos riesgos. Ejemplo de esto se evidenció en las entrevistas conducidas para este estudio, en donde la Alcaldía de Medellín consideró la alerta allegada de gran utilidad para la reprogramación de su Plan Anual de Auditorías. Otro ejemplo de la potencialidad del mecanismo es el modelo predictivo de riesgo precontractual y contractual para el seguimiento a la contratación del Estado que se desarrolla por medio de la clasificación de contratos a partir de conceptos claves, integración de fuentes, preparación de datos, cálculo de nivel de riesgo y visualización (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[14]). Este modelo predictivo tendría la potencialidad de apalancar mejoras en las gestiones de la administración pública.

En este sentido, la CGR podría considerar las siguientes recomendaciones:

- Difundir y capacitar sobre el cuerpo normativo existente, incluyendo las regulaciones internas de la CGR relacionadas con los procesos y procedimientos asociados a la alerta y la advertencia, haciendo énfasis en las diferencias y funcionalidades de cada una. La CGR podría incluso considerar la unificación de los instrumentos normativos (Decreto, Resoluciones y resoluciones Reglamentarias Ejecutivas) en un solo cuerpo normativo y la unificación de términos y conceptos (ej. Diferencia entre alerta temprana producida por la CGR y alerta temprana producida por control interno) que ayuden a clarificar el rol y las funcionalidades de las diferentes etapas del proceso.

- Generar una guía de auditoría o cartilla ilustrativa dirigida a entidades, Gerencias Departamentales y dependencias de la CGR en donde se explique el funcionamiento de las dos funcionalidades y los actores que intervienen en cada una, a través de ejemplos y casuística. Esta sería una gran oportunidad para resaltar en primera instancia la diferencia entre los procesos de advertencias y alertas, así como los objetivos diferenciadores del control posterior y selectivo. Esta guía permitirá también destacar el rol de la DIARI en el proceso, así como ayudar a generar canales adecuados de comunicación entre las distintas áreas de la CGR. La guía o cartilla también podría servir para hacer un uso más estratégico del control preventivo, enfocándolo a la labor de identificación de riesgos y no solo como instrumento de detección de problemas de manera más oportuna. De esta manera, puede servir en el apalancamiento de procesos de identificación, gestión y retroalimentación sobre riesgos identificados en la administración pública y que permitan aportar a las etapas de planeación y ejecución de auditorías internas o incluso, a través de un análisis de información histórica, identificar problemas recurrentes en la planeación y ejecución de los recursos públicos.
- Considerar establecer pesos y contrapesos en la toma de decisión respecto a la función de advertencia. En particular, analizar la posibilidad de incluir con la publicación de la advertencia los documentos soporte o una síntesis del proceso de toma de decisión, así como un espacio de deliberación interno dentro de la CGR que soporte la decisión final emitida por el Contralor General.

Referencias

- Avellaneda y Asociados (2019), *Entrevista: Colombia necesita un Código de control y responsabilidad fiscal*, Ambito Juridico, <https://avellanedaayasociados.com/colombia-necesita-un-codigo-de-control-y-responsabilidad-fiscal> (accessed on 10 September 2021). [20]
- CGR (2020), *Resolucion 762/2020*. [27]
- CGR (2018), *Historia y Contralores - Contraloría General de la República*, <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad/historia-y-contralores> (accessed on 6 September 2021). [10]
- CGR (2012-2014), *Funciones de Advertencia - Política de tratamiento de datos personales - Contraloría General de la República*, <https://www.contraloria.gov.co/politica-de-tratamiento-de-datos-personales/> (accessed on 27 October 2021). [25]
- Contraloría General de la República de Colombia (2021), *Una Contraloría para Todos: informe de Gestión 2020-2021*. [14]
- Corte Constitucional (2015), *C-103-15 Corte Constitucional de Colombia*, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm> (accessed on 5 November 2021). [26]
- Corte Constitucional (2020), *C-140-20 Corte Constitucional de Colombia*, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-140-20.htm> (accessed on 19 July 2021). [15]

- DNP (2021), *Audidores Ciudadanos*, <https://auditoresciudadanos.dnp.gov.co>. [28]
- DNP (2021), *CONPES 4045*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4045.pdf> (accessed on 8 September 2021). [29]
- EUROSAI (2021), *Follow-up of the implementation of audit recommendations: Best practices guide, issued by the project group*, European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI). [24]
- Gobierno de España (2018), *Boletín Oficial del Estado*, <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/04/09/hfp371>. [30]
- Gomez Lee, I. (2020), *El control fiscal concomitante y de advertencia | Ámbito Jurídico*, Ambito Juridico, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-control-fiscal-concomitante-y-de-advertencia> (accessed on 19 July 2021). [16]
- González Zapata, A. and L. Mosquera Perea (2019), “Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019)”. [17]
- INTOSAI (2019), *INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions: Making a difference to the lives of citizens*, AuditInternational Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). [23]
- INTOSAI (2019), *ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), <https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/> (accessed on 17 May 2021). [22]
- Murtin, F. et al. (2018), “Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment”, *OECD Statistics Working Papers*, No. 2, <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>. [3]
- Observatorio de la Democracia (n.d.), *De qué va la polarización en Colombia*, 2019, <https://obsdemocracia.org/2019/05/21/de-que-va-la-polarizacion-en-colombia/> (accessed on 6 September 2021). [7]
- OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [1]
- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/integridad/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>. [5]
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es> (accessed on 19 November 2018). [4]
- OCDE (2017), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>. [9]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [2]

- PGN (2012), "Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación". [18]
- Shack Yalta, N. (2019), *Modelo de Control Concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del Control Gubernamental en el Perú*, Contraloría General de la República del Perú, Lima. [11]
- Shack, N., L. Portugal and R. Quispe (2021), "El Control Concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios NELSON SHACK LUIS PORTUGAL RICAR QUISPE", *Documento de Política en Control Gubernamental*, Contraloría General de la República del Perú, Lima, https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/Paper_Control_Concurrente_2021_9JUL2021.pdf (accessed on 10 September 2021). [12]
- TCU (2018), *Manual Acompanhamento TCU*, https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/B4/76/F4/A4A1F6107AD96FE6F18818A8/Manual_acompanhamento.pdf. [13]
- Torres Calderón, J. and M. Montes Arrieta (2020), *Normas constitucionales y legales del control fiscal en el marco de la evaluación integral de las contralorías territoriales*, <http://dx.doi.org/10.15332/dt.inv.2020.01098>. [21]
- Transparencia por Colombia (2020), *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia*, <http://www.transparenciacolombia.org.co> (accessed on 6 September 2021). [8]
- Transparency International (2019), *Global Corruption Barometer - Latin America*, <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (accessed on 6 September 2021). [6]
- Uprimny Yepes, R. and L. Sánchez Duque (2012), "Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después", *http://journals.openedition.org/cal* 71, pp. 33-53, <http://dx.doi.org/10.4000/CAL.2663>. [19]

2 Fortalecer la CGR para la implementación del control preventivo y concomitante

Este capítulo presenta las oportunidades y los desafíos de la implementación del nuevo control preventivo y concomitante, en particular en relación a su gobernanza interna, así como el rol que juegan las diferentes dependencias de la CGR y el cambio cultural necesario en ellas para el desarrollo de esta nueva herramienta. En particular, destaca los desafíos de coordinación interna, uso y analítica de datos, así como las oportunidades para apalancar procesos tales como las auditorías de desempeño y los estudios sectoriales.

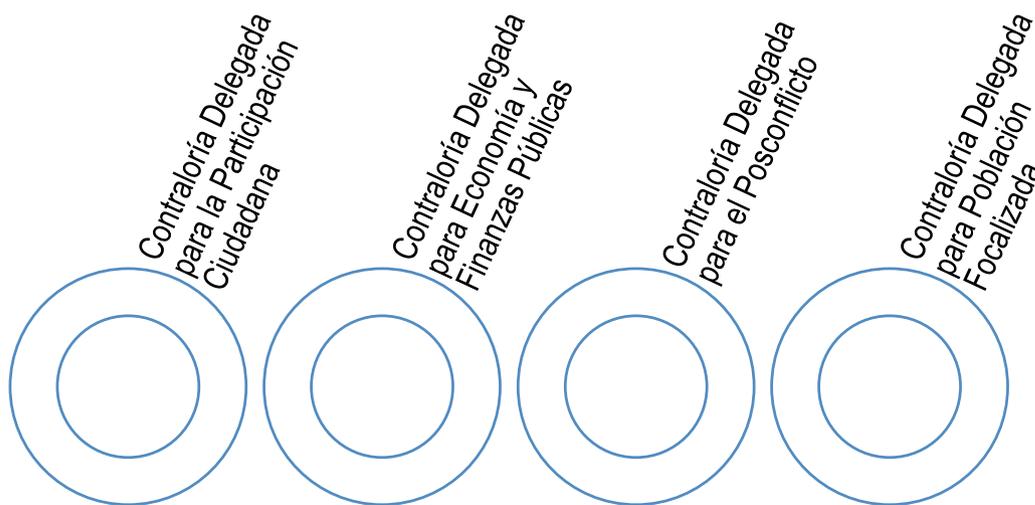
De la teoría a la práctica: retos en la gobernanza interna del control preventivo y concomitante en la CGR y recomendaciones para su institucionalización y apropiación

No existen reformas normativas que por sí mismas respondan a todos los problemas relacionados con la implementación de un nuevo proyecto o mecanismo. En esencia, los arreglos institucionales asociados a cualquier reforma normativa son igual o incluso más importantes para el éxito de la misma, que la reforma normativa en sí misma. Es por ello, que este Capítulo se enfocará en los éxitos y oportunidades de dichos arreglos, así como la necesidad imperiosa de apropiación del mecanismo y sus particularidades por parte de los funcionarios de la CGR.

Los cambios jurídicos de la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2019 y el nuevo enfoque del control preventivo y concomitante hicieron necesarios ajustes en el marco institucional interno de la CGR. La Contraloría está organizada en diferentes dependencias. Entre ellas, las Contraloría Delegadas Sectoriales (con áreas macro y micro) y las Delegadas Generales, así como las unidades y oficinas de apoyo (como la DIARI o la Oficina Jurídica) y las Gerencias Departamentales Colegiadas.

- La CGR tiene cuatro Contralorías Delegadas Generales (Figura 2.1). En el control preventivo y concomitante interviene la Delegada para la Participación Ciudadana en relación a las observaciones de la ciudadanía y la administración del Sistema de Alertas Tempranas del Control Interno (SACI).

Figura 2.1. Contralorías Delegadas Generales



- De acuerdo con la Ley 267 de 2000, las Contralorías Delegadas Sectoriales tienen dos direcciones: una de vigilancia fiscal, relacionados con el seguimiento y control micro fiscal. Igualmente, cuentan con un área de control macro fiscal, que incluye una Dirección de Estudios Sectoriales encargada de analizar políticas, planes y programas en el sector respectivo. Hoy en día existen 11 Contralores Delegados Sectoriales (), quienes adelantan auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad, por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad y recaudar y asegurar las pruebas para los procesos correspondientes.

Cuadro 2.1. Contralorías Delegadas Sectoriales

Contraloría Delegada Sector Agropecuario
Contraloría Delegada Sector Minas y Energía
Contraloría Delegada Sector Salud
Contraloría Delegada Sector Trabajo
Contraloría Delegada Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte
Contraloría Delegada Sector Inclusión Social
Contraloría Delegada Sector Infraestructura
Contraloría Delegada Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Contraloría Delegada Sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría Delegada Sector Comercio y Desarrollo Regional
Contraloría Delegada Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Contraloría Delegada Sector Defensa y Seguridad
Contraloría Delegada Sector Justicia
Contraloría Delegada Sector Medio Ambiente

- Las Gerencias Departamentales Colegiadas son sedes de la Contraloría ubicadas en los departamentos del país encargadas de realizar el control y vigilancia a los recursos en los territorios del país, bajo la dirección del Contralor General. Fueron creadas con el propósito de que la CGR ejerciera presencia en todo el territorio nacional, fortaleciendo el control fiscal y haciendo un eficiente ejercicio de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y control de la gestión pública en el territorio asignado. Existen 31 Gerencias Departamentales y están conformadas por un gerente departamental y no menos de dos contralores provinciales (estructura colegiada de decisión). Dado que la función preventiva abarca ahora 3 966 nuevos sujetos de control en el orden territorial, las Gerencias Departamentales son centrales en la recopilación y seguimiento de la información relacionada con el control preventivo y concomitante (DNP, 2021^[1]). La realización de este control sobre los nuevos sujetos se apalanca en gran medida de la información compilada y provista por las Gerencias Departamentales.

Las direcciones de vigilancia fiscal de las Delegadas Sectoriales y los grupos delegados de vigilancia fiscal de las Gerencias Departamentales Colegiadas son los encargados de la vigilancia y control de la gestión fiscal desarrollada por cada uno de los sujetos de control que hacen parte de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, como lo muestra el. Esta labor es ejecutada a través de diferentes actuaciones de fiscalización, como son las auditorías, en cualquiera de sus tipos y mediante actuaciones especiales que son acciones de vigilancia y control fiscal breves, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CGR, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[2]).

Finalmente, mediante el Decreto 2037 de 2018, se creó la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata. La DIARI, es una pieza clave para el control preventivo y concomitante y, en general, en el proceso de transformación digital de la CGR. La DIARI cuenta con sus unidades de Información, Análisis de Información y Reacción Inmediata:

- La *Unidad de Información*, es la encargada de gestionar el acceso, almacenamiento, seguridad y administración de las fuentes de información de las diferentes entidades públicas o de particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas. Así mismo recibe las necesidades de identificación de fuentes requeridas por la unidad de análisis y las Contralorías Delegadas. La unidad de información también realiza mesas técnicas con las entidades para definir e implementar los mecanismos técnicos de conexión de las fuentes de información y realiza una mejora de la calidad de datos.

- La *Unidad de Análisis de Información* diseña y aplica modelos de analítica predictiva y descriptiva de los datos dispuestos por la unidad de información y realiza informes de analítica de datos con alertas sobre riesgos de presunto detrimento al patrimonio público usando, entre otros, técnicas de “big data”.
- La *Unidad de Reacción Inmediata*, actúa de acuerdo a las alertas presentadas por la Unidad de Análisis de Información y realiza las actuaciones especiales a que haya lugar.

Promover una estrategia que integre y apalanque el trabajo de la DIARI en relación al control preventivo y concomitante

El uso de inteligencia artificial, analítica y minería de datos se está convirtiendo en una herramienta fundamental para la gestión de riesgos y el control preventivo (OCDE, 2019^[3]). Hacer un uso eficaz de los datos y el análisis requiere más que simplemente introducir nuevas herramientas, tecnologías o fuentes de datos en el trabajo de las instituciones de auditoría. Requiere una estrategia, con metas y objetivos claros que todos los niveles de la EFS, en particular una estrategia que los gerentes de línea y los encargados de la implementación, conozcan y puedan apoyar. Una estrategia de analítica de datos debiese poder servir a la administración pública para guiar inversiones y otras decisiones públicas. Una estrategia también proporciona incentivos para el aprendizaje continuo y la alineación de datos y análisis con objetivos a largo plazo. Los datos y la analítica sirven a los objetivos institucionales. Definir estos objetivos y articularlos es un paso fundamental en la transformación digital de una organización e inculcar una cultura que promueva el análisis basado en decisiones en lugar de la toma de decisiones basada en datos (Langhe and Puntoni, 2020^[4]).

La INTOSAI promueve la modernización de las EFS mediante la emisión de estándares y orientaciones que enfatizan el papel fundamental de los datos para apoyar las misiones de las EFS. Específicamente, la INTOSAI pide a las EFS que adopten un enfoque estratégico sobre cómo utilizan los datos. Varios grupos de trabajo y socios de la INTOSAI, como el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Tecnología de la Información y la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI, han emitido una guía práctica sobre cómo las EFS pueden lograr esto. La guía para combatir el fraude y la corrupción también destaca el papel fundamental que pueden desempeñar los datos y el análisis, y las políticas, prácticas y herramientas sugeridas para aprovechar los datos en apoyo de este objetivo específico. No existe una definición única de “analítica” (utilizado como abreviatura de “analítica de datos” en este informe). El análisis de datos es un proceso de inspección, limpieza, transformación y modelado de datos con el objetivo de descubrir información útil, informar conclusiones y apoyar la toma de decisiones (INTOSAI, 2019^[5]).

La DIARI fue creada para tal propósito. En este sentido, cuenta con las unidades de Información, Análisis de Información y Reacción Inmediata, mencionadas previamente y a las cuales se asignaron funciones relacionadas con el control preventivo y concomitante, entre otros. En particular, a través del Decreto 403 de 2020 se establece que las “actividades de vigilancia y control fiscal se deberán apoyar en la gestión de información y uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles.”

Modelos de analítica utilizados por la DIARI que permiten identificar riesgos en base a datos

La DIARI utiliza una metodología de seguimiento al recurso público basado en el procesamiento de la información y que tiene como finalidad la producción de informes de analítica de datos y otros reportes e insumos sobre hechos constitutivos de presunto daño fiscal (Recuadro 2.1). En el último año, la Unidad de Análisis desplegó ocho iniciativas de analítica descriptiva y predictiva para el fortalecimiento de las funciones de vigilancia y control fiscal; entre ellos, un modelo de riesgo para los procesos en su etapa contractual que involucra componentes descriptivos de visualización de datos que permiten caracterizar

los contratos, los contratantes y los contratistas. Así mismo, fueron diseñados tableros de control que permiten identificar los patrones de distribución de los indicadores más destacados, como la frecuencia o el valor de los contratos (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[2]).

Recuadro 2.1. Técnicas novedosas de Vigilancia Fiscal en Colombia

La Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) de la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia está conformada por un equipo multidisciplinario de más de 130 personas, formados en diferentes disciplinas. Estas personas, de acuerdo a su trayectoria profesional y a las necesidades propias de la entidad, desarrollan uno o varios roles con las siguientes responsabilidades:

- Conectar fuentes de información, realizar procesos de calidad de datos, garantizar la seguridad de la información y administrar las fuentes conectadas.
- Identificar de manera ágil el valor predictivo de la información mediante técnicas de análisis exploratorio, procesamiento y preparación de datos.
- Gestión de sets de datos, estructurados o no estructurados, geográficos o alfanuméricos.
- Elaborar modelos analíticos.

La DIARI hace un uso intensivo de las tecnologías de la información e inteligencia artificial relacionada para apalancar las estrategias y tácticas de la vigilancia y el control fiscal, tanto preventivo y concomitante, como posterior y selectivo, soportadas por una infraestructura física y arquitectura lógica robustas.

Dentro de los productos a destacar se encuentra el desarrollo de modelos analíticos concebidos como una representación abstracta y reducida de algún fenómeno a partir de la aplicación de técnicas matemáticas, estadísticas y computacionales sobre conjuntos de datos asociados, para describir y explicar su comportamiento. Actualmente, la DIARI cuenta con 22 modelos analíticos.

Por ejemplo, con el uso de estas tecnologías en el Modelo de Obras Públicas de Infraestructura, la CGR ha logrado la ubicación de más de 2.000 proyectos de infraestructura representados en vías, instituciones educativas, hospitales, puertos, aeropuertos, proyectos de vivienda, entre otros, que son objeto de seguimiento y control fiscal

Fuente: Información proporcionada por CGR Colombia

Capitalizar el trabajo de la Unidad de Información de la DIARI en el fortalecimiento de la gobernanza de datos en Colombia

De acuerdo a las entrevistas realizadas para este estudio, tanto del sector público como de la sociedad civil, uno de los factores que más dificultan la correcta implementación del control preventivo y concomitante es la desarticulación de los datos públicos. Esto, pues no existe un sistema de información unificado, homogenizado y abierto en Colombia. Esta desarticulación, implica que a menudo las entidades y organismos de control cuenten con su propio sistema de información aislado y la disponibilidad y la calidad pueda variar de manera significativa.

Existe una problemática relacionada a la construcción y desarrollo de las bases de datos en la administración pública. La digitación humana se traduce en errores e inconsistencias (por ejemplo, en el uso de nombres propios de entidades e incluso inconsistencias numéricas de los datos mismos). A esto se suma la dificultad dada por la falta de armonización de las bases de datos y su interconexión (interoperabilidad).

Es así como el Decreto 403 de 2020 generó herramientas a la CGR para avanzar en la gobernanza de datos en Colombia. En particular, establece en el Art. 57 (a) un mandato a la Unidad de Información de la DIARI en relación a sobrepasar las barreras relacionadas con la calidad de datos.

Para ello, esta Unidad apalanca su estrategia de calidad de datos en el “Sistema de Gestión y Gobierno de Datos e Información de la Contraloría General de la República”, el cual tiene por objetivo establecer una orientación adecuada para la organización, facilitando el uso eficiente de los datos y, en última instancia, permitiendo la eficacia del negocio. Para ello, ha organizado su trabajo en focos, siendo el principal el foco relacionado con la “calidad de datos”. En este sentido, ha asignado un “gestor de calidad de datos”, encargado de soportar al oficial de datos (chief data officer, CDO) en el establecimiento de la estrategia de calidad de los datos, así como de apoyo a las dependencias y líderes de dominio en la ejecución de procesos, diseño de controles, seguimiento a los planes, monitoreo del cumplimiento de las políticas y actividades encaminadas a mejorar la calidad de los datos. Esta política se ha establecido con el fin de mejorar el uso de datos dentro de las entidades públicas, así como reducir el tiempo y los gastos asociados con la reconciliación de los datos.

Si hubiese la necesidad de remediar la calidad de los datos producidos internamente, la Unidad de Información determinará un tiempo para dicha remediación por parte del CDO dependiendo del impacto para la CGR (riesgo reputacional, operacional, legal). Es así como los líderes de dominio deberán proponer una actualización a las reglas de calidad y umbrales de calidad para los elementos de datos críticos a partir de las necesidades de negocio e información histórica obtenida. Esta actualización deberá ser socializada al Comité de Gobierno de Datos e Información de la CGR.

La CGR informo que este proceso ha sido esencial en la definición de una estrategia para la implementación de herramientas tecnológicas que permitan soportar, entre otros, los requerimientos para realizar limpieza de datos, generación de informes de calidad de datos y retroalimentación a la administración pública para las acciones de remediación correspondientes. Así mismo, la Unidad de Información implementa mesas de trabajo con la administración pública, las cuales permiten exponer a las mismas los hallazgos de calidad identificados y así tener mejores tiempos de respuesta en los ajustes a las fuentes de información.

La CGR ha hecho un esfuerzo por establecer criterios para la presentación de la información por parte de los gestores fiscales, en cumplimiento del Art. 57 (a) del mencionado Decreto. En particular, a través de la Circular 09 del 2020, se definió un esquema para trabajar con todas las entidades. Dicha Circular, incluye información relacionada a la forma de acceso y disposición de las fuentes de información, así como la posibilidad de realizar mesas técnicas para definir mecanismos de conexión, la información que se requiere por parte de la CGR, la forma de ser presentada y el mecanismo de transferencia. En resumen, la Unidad de Información cuenta con 5 420 fuentes de información de más de 683 entidades.

Uno de los aspectos más destacables de la DIARI, y en particular de la Unidad de Información es el rol que cumple dando retroalimentación a la administración pública sobre el mejoramiento de los datos. Esto, porque dicha retroalimentación le permite a la entidad conocer qué datos son en efecto relevantes para el control preventivo y concomitante. En particular, el trabajo de limpieza y retroalimentación de los datos, las sesiones de retroalimentación a través de las mesas de trabajo y los informes sobre la calidad de datos son un derivado de gran valor. En este sentido, la CGR ha puesto como meta el cierre de acuerdos para la consolidación de las 5 420 fuentes de información.

En consecuencia, la Unidad de Información ha desarrollado una visión única sobre el manejo de datos en Colombia, con grandes aportes a la calidad y el manejo de los datos. Esta labor, tiene la potencialidad de nutrir la política de gobernanza de datos en Colombia a mayor escala.

En este sentido, la CGR podría considerar varias acciones como productor y consumidor de datos:

- Considerar medir el progreso de la calidad de datos que recibe e incorporar dicho componente en la metodología del Modelo de Gobernanza de Datos siendo diseñado actualmente.
- Promover a través de las mesas técnicas con la administración pública y con base en las tecnologías de uso por parte de la DIARI, la estandarización de un modelo de bases de datos que permita la interoperabilidad de altos volúmenes de información, de tal suerte que se facilite su automatización.
- Promover, a través de los espacios de interacción actuales (mesas de trabajo e informes de retroalimentación) la automatización por parte de las entidades de todos sus procesos, con el fin de poder tener información estructurada y de mejor calidad.
- Trabajar en la limpieza de datos y retroalimentación con otros actores, incluyendo el nivel territorial, administradores privados y fondos parafiscales. En este sentido, podrá exigir altos estándares de calidad en la información reportada en aplicativos gubernamentales.
- Comunicar no solo de manera interna, sino externa, el rol del “Comité de Gobierno de Datos e Información” de manera tal que ayude en la unificación del mismo estándar tecnológico en todas las Contralorías, para facilitar la interacción de datos internos.
- Basados en el modelo del Comité de Gobierno de Datos de la CGR, propender por que la administración pública determine el diseño e implementación de un comité intersectorial (ente rector) del manejo y calidad de datos para todas las entidades, de tal suerte que ayude en la unificación del mismo estándar tecnológico y facilite la interacción de datos en toda la administración pública colombiana.

Fortalecer el rol de la Unidad de Análisis en el análisis de riesgos, así como darle mayores herramientas para su gestión

Los datos recompilados por la Unidad de Información hacen su migración a la Unidad de Análisis para la construcción de modelos de analítica. Por lo general, estos informes contienen alertas sobre presunto daño fiscal. La Unidad de Análisis produce esta información en relación a sus propios criterios, así como a solicitud de las necesidades de las Delegadas Generales, Sectoriales y Territoriales, llegando incluso a dar soporte a la Delegada sobre el uso del modelo.

Esto lo hace a partir de modelos de analítica avanzada para atender las preguntas de negocio más recurrentes o de generalidades de la gestión con mayor impacto. Para ello diseña y ejecuta las estrategias analíticas más apropiadas para enfrentar las hipótesis de trabajo, define objetivos descriptivos o predictivos, traza la ruta de preparación de datos, modelado y arquitectura de información y demás opciones analíticas. Finalmente, evalúa los resultados del proceso de minería de datos y los contrasta con los objetivos planteados, realizando una validación estadística y de calidad de estos, dando cumplimiento a los requerimientos de los usuarios finales de cada uno de los modelos (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[2]).

En este sentido, la Unidad de Análisis tiene varios roles dentro de la CGR. Por un lado, dan soporte a las Delegadas en el cruce de datos para el soporte de auditorías. Por otro lado, produce informes en donde se detectan riesgos inminentes de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes patrimoniales, los cuales son entregados a las Delegadas y la Unidad de Reacción Inmediata de la DIARI. Finalmente, produce tableros de control, los cuales ayudan a resolver preguntas recurrentes o hipótesis de trabajo priorizadas por los equipos misionales de la CGR y brinda soporte y asistencia técnica a los usuarios finales de los modelos.

Grupos especializados en analítica de datos en las EFS para reforzar la identificación de riesgos

Grupos especializados para la analítica de datos, como la de la Unidad de Análisis, han creado nuevas oportunidades para evaluar los riesgos de fraude y corrupción en varios países. Por ejemplo, la Comisión de Comercio Justo de Corea utiliza el Sistema de Análisis de Indicadores de Manipulación de Licitaciones (BRIAS), para analizar grandes volúmenes de datos de las entidades públicas coreanas y crear una puntuación de probabilidad para la manipulación de licitaciones. En Chile, el gobierno utiliza la minería de datos del sistema de contratación electrónica para prevenir la colusión y el favoritismo. En el Reino Unido, Italia y Turquía también hay ejemplos del uso de grupos de analítica para la identificación de riesgos, así como el diseño de metodologías para el uso de esta analítica en el desarrollo de auditorías (Recuadro 2.2). Tales esfuerzos se han desarrollado rápidamente en las últimas décadas, a medida que los gobiernos adoptan estrategias digitales y aproveche los datos abiertos, las herramientas de “big data” y la analítica de datos (OCDE, 2019^[3]).

Recuadro 2.2. Ejemplos de uso de analítica en las EFS

Reino Unido

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) estableció un servicio de datos para satisfacer las demandas de los auditores que habitualmente necesitan acceso a grandes volúmenes de datos. Este equipo mantiene una serie de grandes conjuntos de datos, los almacena en el almacén de datos de NAO y los fusiona para que los auditores los utilicen e interpreten. El servicio de datos también proporciona orientación para los equipos de auditoría que utilizan los datos, a los que se puede acceder a través de un sitio común de Share Point. El Centro de Métodos, Economía y Estadística (MESH) complementa el Servicio de Datos. Esta comunidad de práctica lidera el trabajo de la NAO en análisis y big data, y se coordina en una variedad de áreas especializadas para brindar capacitación y apoyo financiero para auditorías y trabajos de aseguramiento más amplios. Además de la analítica de datos, las áreas de especialización de MESH incluyen economía, estadísticas, modelado, mapeo y análisis cualitativo.

Italia

El Tribunal de Cuentas italiano (Corte dei Conti, CdC) desarrolló un “Centro de competencia de analítica de datos”, que se convirtió en un equipo multifuncional y reúne competencias comerciales y técnicas para respaldar la implementación efectiva de su sistema de información SIDIF-ConosCo. El Centro ayuda a los usuarios de SIDIF-ConosCo a tomar mejores decisiones mediante el aprendizaje automático, el análisis, el análisis predictivo y otras técnicas de analítica de datos. Este Centro se encuentra en las primeras etapas de su desarrollo y pretende ser un equipo multidisciplinario con conocimientos y habilidades que abarcan niveles de gobierno (es decir, nacional y regional) y tecnologías. Según los funcionarios de CdC, este esfuerzo indica un reconocimiento de que cualquier herramienta basada en datos no es estática y requiere una estrategia de desarrollo de capacidades para apoyar su desarrollo y evolución.

Turquía

En 2017, el Tribunal de Cuentas de Turquía (TCA) creó un "Grupo de analítica de datos" para diseñar metodologías para el uso de técnicas de auditoría asistidas por computadora (CAAT) y mejorar la capacidad del TCA para evaluar los riesgos en los municipios. El grupo tenía otros objetivos, incluida la disminución de la carga de trabajo de los auditores, el análisis de macro datos, la identificación de errores y errores en el procesamiento de datos y la automatización de análisis para facilitar el seguimiento continuo. Sus esfuerzos dieron como resultado "VERA", el Sistema de Inteligencia

Comercial y analítica de datos de TCA, que automatiza el análisis de riesgos para más de 1 400 municipios para informar la programación y planificación de auditorías.

Fuente: (U.K. National Audit Office, 2019^[6]), (House of Commons, United Kingdom, 2017^[7]), (Court of Auditors, 2019^[8]), Entrevista OCDE con oficiales de CdC.

Fortalecer la relación externa e interna de la DIARI a través del uso de las herramientas producidas por la Unidad de Análisis

La confiabilidad y precisión de las evaluaciones de riesgos es un desafío fundamental tanto para el organismo auditor, como para los auditados. En teoría, la analítica de datos debe poder permitir a los gestores fiscales identificar transacciones riesgosas así como adaptar las actividades de control a lo largo del ciclo del proyecto, incluida la predicción de transacciones de alto riesgo antes de comprometer el gasto (OCDE, 2019^[3]).

En este sentido, y como se observó en las entrevistas realizadas para este estudio, la Unidad de Análisis tiene todavía muchas potencialidades que podrían apalancar procesos de cooperación tanto interna como externamente, pero que merecen refuerzos. En primer lugar, durante las entrevistas se observó el importante enfoque que tiene Unidad de Análisis en identificar falencias relacionadas al seguimiento de la cadena presupuestal (sobrecostos, tiempo de ejecución y otros aspectos procesales). Sin embargo, la identificación de riesgos en la administración pública, la retroalimentación de la información de alertas tempranas a las entidades, así como los ejercicios de analítica predictiva están en una etapa todavía primaria. En segundo lugar, la articulación con las Delegadas merece especial atención, en la medida en que se están generando reprocesos en pedidos de información a las entidades públicas, así como poca retroalimentación entre las partes. Finalmente, aun cuando la DIARI ha realizado cruces de información y obtención de mallas solicitadas por las Gerencias Departamentales Colegiadas en las entrevistas conducidas para este estudio se evidenció la desarticulación con el nivel territorial, quienes expresaron recibir productos crudos o de difícil comprensión (como por ejemplo mallas de contratación de alta complejidad y sin ningún análisis previo). Es en este sentido, que la Unidad de Análisis debería trabajar en el fortalecimiento y la articulación para la entrega de productos de acuerdo con las necesidades de las territoriales.

Así mismo, se puede considerar fortalecer su estrategia de analítica de datos para que arroje los resultados requeridos por los equipos auditores. Para ello, podría considerar hacer un ejercicio de identificación de clientes internos y externos. Este inventario podría contener aliados internos y externos que propendan por un aumento equilibrado de capacidades para el uso de datos y analítica. Así mismo, la CGR podría adoptar un enfoque unificado, cohesivo y estratégico sobre analítica de datos para maximizar los recursos, mejorar la toma de decisiones y lograr los objetivos de la organización, como sucede en Brazil o Australia (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3. Desarrollo de política y sistemas para el uso de analítica en EFS

Brasil: Gobernanza y soluciones basadas en información

La institución fiscalizadora superior de Brasil (*Tribunal de Contas da União*, TCU), desarrolló su propia capacidad analítica con una decisión estratégica de descentralizar sus capacidades analíticas a los equipos de auditoría. Los departamentos capacitaron a los auditores en la analítica de datos, los alentaron a buscar datos y herramientas de apoyo tecnológico que serían útiles para sus auditorías y formaron comunidades de práctica.

La analítica puede facilitar la toma de decisiones relacionada con la selección de las auditorías, pero a menudo la cantidad cada vez mayor de información y las posibilidades aparentemente infinitas de análisis pueden obstaculizar los esfuerzos hacia la eficiencia y la eficacia. Por lo tanto, las instituciones deben formalizar e implementar procesos de trabajo para garantizar que los análisis realmente mejoren el trabajo del organismo, que la información que se utiliza sea necesaria y suficiente para cumplir su propósito.

La entidad fiscalizadora superior de Brasil hizo esto centrándose en tres pilares:

- **Gobernanza:** las directrices, el apoyo y la dirección que provienen de la alta dirección, incluida una estrategia organizativa cohesiva y un plan de acción. Esto puede ayudar a crear una cultura dentro de la organización que fomente el uso de análisis para las actividades de control.
- **Plataforma:** las herramientas tangibles necesarias para ejecutar tareas relacionadas con la analítica, para obtener información útil a partir de datos sin procesar. Por ejemplo, la TCU creó y administra un entorno virtual llamado “Labcontas” que permite a los auditores acceder de manera fácil e independiente a la información de decenas de bases de datos como beneficio de los acuerdos firmados entre instituciones públicas. Esto facilita la coordinación de esfuerzos y reduce el tiempo y los recursos que a menudo se necesitan para obtener información durante las auditorías.
- **Soluciones basadas en información:** las herramientas y las estructuras de alto nivel implementadas deben dar como resultado conocimientos prácticos, oportunos y confiables. Este tipo de información se utiliza en Brasil para una variedad de tareas relacionadas con la auditoría, desde responsabilizar a los gerentes hasta señalar posibles subvenciones de alto riesgo o propuestas de adquisiciones presentadas al gobierno.

Australia: enfoque unificado para la analítica de datos

Australia ha adoptado un enfoque unificado, cohesivo y estratégico sobre la analítica de datos para las instituciones de auditoría que esperan maximizar los recursos, mejorar la toma de decisiones y lograr los objetivos de la organización. Teniendo esto en cuenta, el plan corporativo anual de la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) establece un marco claro y conciso sobre cómo se utilizará la tecnología y la analítica de datos en la organización, los procesos específicos y relevantes implementados y qué equipos en toda la organización son responsables de cada aspecto.

Más específicamente, el documento identifica un equipo independiente dedicado a la analítica, las áreas clave en las que les gustaría utilizar los datos para cumplir mejor sus objetivos y las formas en las que le gustaría mejorar las prácticas de gobernanza de datos. La importancia de la analítica de datos para el trabajo de la organización también se destaca por su mención en otras secciones relacionadas del plan corporativo, incluidas las de capital humano, presupuesto y productividad.

Fuente: (Revista do TCU, 2016^[9]); (Australian National Audit Office, 2020^[10])

Así mismo, en Turquía por ejemplo, el sistema VERA proporciona a los auditados una herramienta estándar y automatizada para la clasificación basada en el riesgo de más de 1 400 municipios (Recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Sistema de analítica de datos e inteligencia organizacional en Turquía

El Tribunal de Cuentas de Turquía (TCA) creó “VERA”, un sistema de analítica de datos e inteligencia organizacional, que automatiza el análisis de riesgos para más de 1 400 municipios para informar la programación y planificación de auditorías. VERA proporciona a los auditados una herramienta estándar y automatizada para la clasificación basada en el riesgo de más de 1 400 municipios. VERA permite a la gerencia tomar en cuenta los riesgos antes de la programación de auditoría anual de la TCA y apoya la creación de la estrategia de auditoría.

Además, los auditores utilizan los resultados de los análisis de riesgo para planificar las auditorías, así como para identificar posibles errores materiales en los informes financieros que podrían representar errores y fraude. Todos los auditores tienen acceso a VERA y pueden evaluar los resultados de los análisis automatizados de VERA relacionados con los riesgos y los indicadores financieros en un panel de control o en informes generados automáticamente.

Fuente: (OCDE, forthcoming^[11])

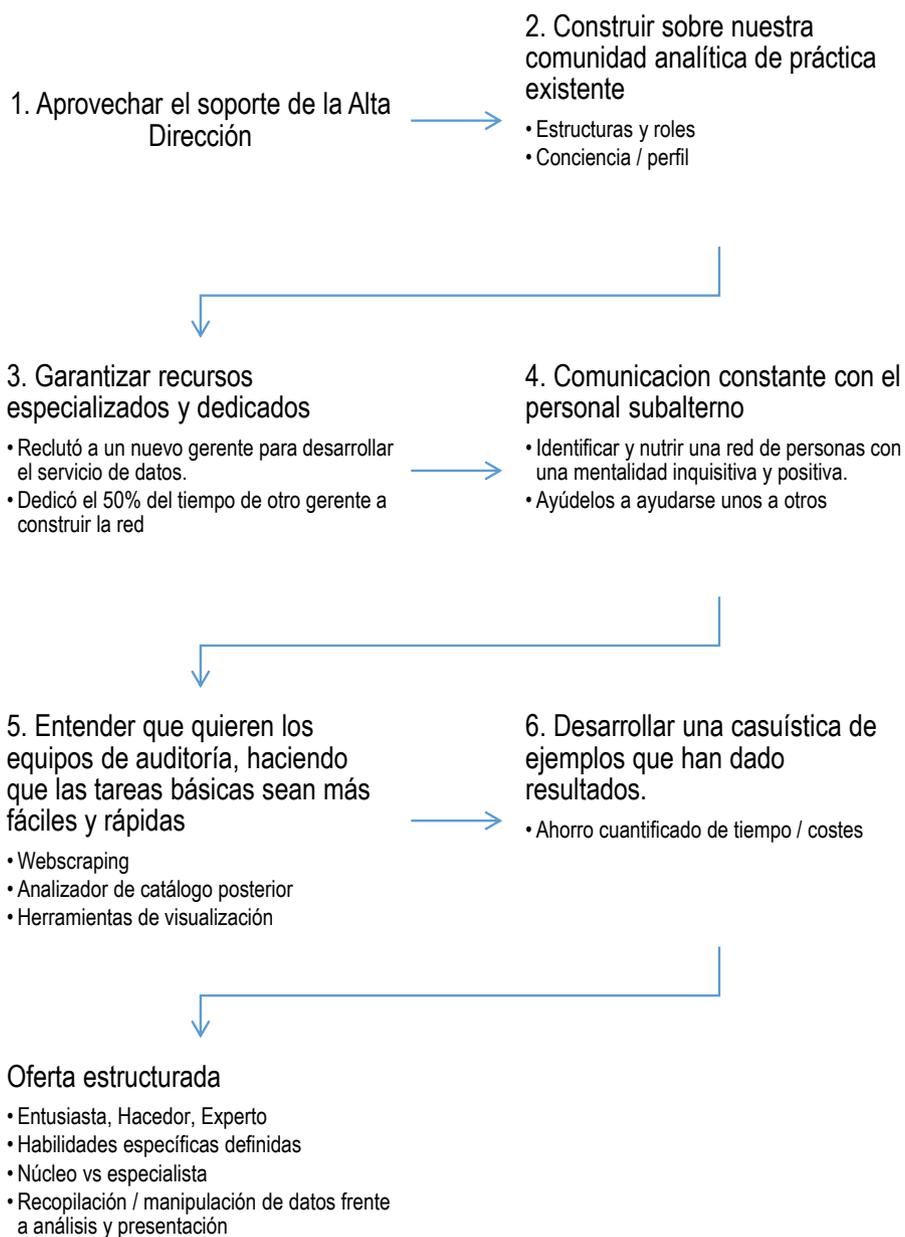
Hacer uso de nuevas técnicas para la analítica de datos que contribuyan a fortalecer el control preventivo y concomitante

Desarrollar un plan de acción para monitorear las iniciativas analíticas nuevas y existentes es fundamental para el éxito de las EFS. La CGR es principalmente un consumidor de datos, y los modelos y sistemas que desarrolla para ejecutar análisis están sujetos a cambios a lo largo del tiempo. Esto puede incluir cambios en la calidad o relevancia de los datos, según la metodología. Los cambios en el contexto, la confiabilidad de los datos o el acceso a los datos pueden afectar la precisión y la utilidad de cualquier modelo. Por esta razón, el monitoreo continuo del desempeño de las iniciativas de análisis y datos debe ser un componente crítico.

El uso de nuevas técnicas de analítica de datos, en el cual se ha especializado la DIARI, es fundamental en el éxito del control preventivo y concomitante. Por ejemplo, en relación a las técnicas de “big data”, estas pueden ser una valiosa adición al análisis de la información de auditoría, en particular cuando se combinan procedimientos analíticos rigurosos con técnicas de auditoría y expertos adecuados (Gepp et al., 2018^[12]). El valor de integrar “big data” al análisis de auditorías permite el desarrollo de nuevas habilidades. Particularmente, en instruir a analistas sobre qué información sacar de los datos y su uso por parte de las áreas misionales (Delegadas), así como la capacidad de permear todo el proceso auditor, permitiendo acostumar a los auditores a su uso (Gepp et al., 2018^[12]; EY, 2015^[13]). La Figura 2.2 muestra la experiencia de la Oficina Nacional Auditora del Reino Unido (NAO) en relación a su estrategia de analítica de datos. En particular, como la misma se ha centrado, a partir de procesos de minería de datos, en reducir costos a las administraciones mediante la detección de patrones y anomalías.

Por ello, la CGR podría considerar a futuro incorporar herramientas tendientes al trabajo preventivo, mediante modelos analíticos predictivos para identificar riesgos. Este trabajo, puede a su vez apalancarse en el uso de modelos de prospectiva basado en la analítica de datos e incorporar información disponible dentro de las diferentes áreas de la CGR, así como la producida por ejemplo por auditorías de desempeño y estudios sectoriales. Para ello, también podría usar como referentes experiencias internacionales, como del Reino Unido expuesto en la Figura 2.2, así como establecer y mantener un marco de evaluación de riesgos cuantitativo que sea eficaz y pueda ser utilizado de manera efectiva en la gestión de riesgos.

Figura 2.2. Analítica de datos en la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO)



Fuente: [Data Analytics at the NAO \(intosaipas.org\)](https://www.intosaipas.org)

En resumen, las potencialidades de la Unidad de Análisis podrían explorarse a través de las siguientes consideraciones:

- Desarrollar una visión unificada para los datos y el análisis, incluida una que refleje las tendencias de auditoría y gobernanza relacionadas con los macro datos. Esta visión de política puede incluirse y alinearse con el próximo Plan Nacional de Desarrollo, proporcionando objetivos más amplios para la transformación digital, incluyendo delimitar una teoría del cambio para contribuir a la buena gobernanza y la rendición de cuentas en el sector público, además de posicionar a la CGR como un ejemplo nacional e internacional de experiencia técnica de alta calidad (Capítulo 4).
- Establecer indicadores y una teoría de cambio con respecto a los datos y el análisis, centrándose en los resultados y no simplemente en los productos (por ejemplo, indicadores que reflejan la prevención, mitigación o recuperación de pérdidas como resultado de datos y análisis).
- Desarrollar un plan de acción para asegurar la relevancia de sus iniciativas analíticas y la confiabilidad de los resultados, particularmente para las nuevas metodologías y sistemas que están en desarrollo. Este plan de acción podrá centrarse en los objetivos institucionales para aprovechar los datos y el análisis para mejorar el trabajo de auditoría. Usar el marco de gobierno de datos descrito anteriormente para ayudar a enmarcar áreas clave en las que enfocarse e identificar prioridades. En este es importante considerar las implicaciones y la relevancia de la analítica de datos para todo el ciclo de auditoría, así como tener en cuenta el contexto interno y que las actividades se adapten al propósito de los equipos individuales dentro de la CGR.
- Incorporar herramientas tendientes al trabajo preventivo, incluida la identificación de riesgos en la administración pública, así como la adecuada comunicación de los mismos a los gerentes públicos. Este trabajo, puede a su vez apalancarse en el uso de modelos de prospectiva e incorporar información disponible dentro de las diferentes áreas de la CGR (como la producida por ejemplo por auditorías de desempeño y estudios sectoriales).
- Promover el aprendizaje, la inclusión y la experimentación al utilizar datos y nuevas técnicas. Incluyendo, desarrollar una línea de base para medir el impacto de la CGR en relación a las nuevas estrategias de analítica de datos y en relación a los resultados y ventajas de la misma.
- Sensibilizar a los funcionarios de la CGR sobre la analítica de datos y como ésta contribuye al análisis de riesgos en aras del desarrollo de capacidades técnicas y promoción de la especialización del personal.
- Generar coordinación interna mediante reuniones entre la DIARI y las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales y Territoriales con el objetivo de identificar y hacer uso de la información interna de la Contraloría, incluyendo informes de auditoría de años anteriores (Recuadro 2.5), de tal manera que dichas auditorías se integren como insumo de datos al sistema.
- Articular con el nivel territorial de manera tal que reciban la misma información compartida con otras dependencias de la CGR, en particular a través de la generación de enlaces y el fortalecimiento de las capacidades en las Gerencias Departamentales Colegiadas.

Recuadro 2.5. Aprender de la historia: El uso de informes previos y de estudios sectoriales como fuentes de información

Algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) utilizan la evidencia en sus informes como insumo para desarrollar guías de buenas prácticas.

- La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) publicó en 2021 su guía de buenas prácticas en la gestión de contratos comerciales, basada en hallazgos y recomendaciones de 209 informes publicados en los últimos 20 años. La guía incorpora auditorías recientes a contratos comerciales relacionados con el COVID-19.
- La Contraloría General de la República del Perú identificó las causas principales de retrasos en diez proyectos de obra pública, ejecutados con el modelo de Asociaciones Público-Privadas (APP). El estudio concluye con recomendaciones para prevenir atrasos en proyectos futuros, que podrían servir de criterios aplicables a futuras APP. La metodología se basó en una revisión de literatura APP, en entrevistas a funcionarios y especialistas de APP, en la selección de una muestra de contratos APP, utilizando criterio de accesibilidad, heterogeneidad y el monto y un Análisis de adendas de contratos para identificar causas de renegociación. Entre los hallazgos se destacan que cerca del 50% de adendas fueron suscritas antes de los tres años, comparado con el plazo promedio de vigencia de las concesiones de 27 años. Además, cerca de 20% de adendas fueron producto del incumplimiento del Estado (el concedente) en los plazos para el saneamiento de terrenos y falta de acceso al agua. Y al momento del diseño del contrato no se contaba con los estudios básico de ingeniería, ambiental y geológico, lo cual afectó la asignación de riesgos. Así, el estudio recomienda evitar retrasos en la entrega de terrenos por el Estado, asegurando que antes del inicio del proceso, los terrenos están debidamente saneados y a tener estudios actualizados y confiables para evitar aumentos en los costos.

Fuente: <https://www.nao.org.uk/report/good-practice-guidance-for-managing-the-commercial-lifecycle/>; (CGR Perú, 2015^[14])

Afinar las funciones de la Unidad de Reacción Inmediata (URI) de manera tal que contribuya más allá de actuaciones especiales de fiscalización en el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales para el control preventivo y concomitante

La URI es la encargada de cerrar el ciclo de revisión, análisis y uso de la información. En particular, puede emitir alertas basadas en los informes de la Unidad de Análisis, así como asesoran y orientan las actividades de reacción inmediata. Igualmente, la URI ejecuta verificaciones in situ de obras inconclusas a través del uso de tecnologías de vigilancia (drones, satélites, entre otros).

Para efectos del control preventivo y concomitante, la URI es la encargada de la “actuación especial de fiscalización”, que es una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que debiese llegar a conocimiento de la Contraloría a través del SACI, una vez este sea puesto en marcha. Esta acción también puede empezar a través de una denuncia ciudadana o el seguimiento a redes sociales.

En este sentido, la URI ha recibido 302 alertas sobre contratos con presuntos sobrecostos, en el marco de la atención de la emergencia sanitaria por el Covid-19, emitidas por la Unidad de Análisis de Información (Contraloría General de la República de Colombia, 2021^[2]). Estas alertas se distribuyeron a dependencias internas de la Contraloría y a otros entes de control para su conocimiento y trámite. Así mismo, la URI tiene un alto relacionamiento con la administración pública y en particular, presta un servicio

fundamental de retroalimentación a la administración pública a través de las alertas. Esto lo hace a través de informes sobre riesgos, así como mesas de trabajo con la administración pública y la ciudadanía.

Sin embargo, la URI no ha llegado al punto de maduración para generar alertas preventivas. Según la CGR esto es porque todavía no se cuentan con criterios para determinar si los casos puestos a su disposición y conocimiento se consideran como sensibles o si tienen alguna otra clasificación. Es decir, las alertas que se allegan a la URI se hacen bajo criterios de importancia o relevancia para la región, valor del proyecto y las mismas situaciones alertadas, mas no en un análisis basado en riesgo.

Apoyar procesos de transformación que permitan la apropiación interna del control preventivo y concomitante

El control preventivo y concomitante, como herramienta nueva y en desarrollo tiene todavía oportunidades de mejora y apropiación entre los funcionarios de la CGR. Ejemplo de ellos se dio durante las entrevistas conducidas para este estudio en donde varios actores se referían a las “alertas” como parte del proceso de control posterior y selectivo o donde varios funcionarios expresaron su preocupación ante la falta de capacitación en la materia. La necesidad de clarificación y de un verdadero enfoque diferenciado se hizo evidente en el llamado de varios funcionarios de constituir grupos especiales para el control preventivo o de incluir en las Delegadas Sectoriales de la CGR la perspectiva preventiva. En particular, varios de los entrevistados mencionaron que gran parte de los funcionarios de la CGR involucrados en el control preventivo y concomitante cuentan con una visión enfocada en la cultura del “hallazgo”, en donde las “alertas” o “advertencias” son percibidas como un proceso enfocado a la detección de casos y que requiera un trabajo investigativo para eventualmente conducir a procesos de responsabilidad fiscal.

Por otra parte, se evidenció la tendencia al análisis de denuncias e información sobre temas relacionados exclusivamente con hechos de corrupción, incluyendo los comúnmente llamados “elefantes blancos” o procesos donde se evidencian sobrecostos en las contrataciones públicas. Aun cuando estas acciones son esenciales para la labor de la Contraloría en la lucha contra la corrupción, como ya se enfatizó, el control preventivo tiene la potencialidad de generar cambios positivos más estructurales dentro de la administración pública. En este sentido, debe fortalecerse su utilidad en temas como la gestión de riesgos y mejoramiento de procesos y procedimientos asociados a la gestión fiscal.

Ya la Resolución 762 de 2020, Art. 38 había puesto de manifiesto la necesidad de establecer grupos de trabajo de control concomitante y preventivo. En particular, asignó a las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales un Grupo de Trabajo de Control Concomitante y Preventivo adscrito al despacho del respectivo Contralor Delegado y conformado con un mínimo de tres servidores públicos con dedicación exclusiva al desarrollo de las funciones del grupo. Así mismo, las funciones generales del Grupo de Trabajo de Control Concomitante y Preventivo serían apoyadas por las Direcciones de Vigilancia Fiscal o de Estudios Sectoriales o la Dirección de Seguimiento Regional, Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano. Actualmente, existen algunos funcionarios que se encargan de hacer seguimiento a las “alertas” y están encargados de labores de vigilancia fiscal y seguimiento permanente para identificar situaciones que deban ser comunicadas a otras dependencias de la CGR, otros entes de control o a la ciudadanía. Adicionalmente, la conformación de estos grupos de trabajo no impide que la estructura organizacional existente haya adelantado o pueda adelantar ejercicios de control preventivo y concomitante.

En este sentido, y tomando en consideración lo dispuesto en el Acto Legislativo 4 de 2019, el Decreto Ley 403 de 2020, la Resolución 762 de 2020, y el procedimiento interno adoptado, la CGR debiera propender por desarrollar acciones tendientes a:

- Superar silos para fortalecer la visión preventiva y mejorar la comunicación y articulación interna.
- Aprovechar el nuevo control preventivo y concomitante para fortalecer los estudios sectoriales y las auditorías de desempeño.
- Fomentar un cambio conductual y cultural, apalancándose en la actual institucionalidad de la CGR, que ayude a entender e interiorizar la función preventiva en la CGR, en la administración pública y en la ciudadanía.

Fortalecer la articulación y comunicación interna para romper “silos” y asegurar la efectividad y eficiencia del control preventivo y concomitante

Se hizo evidente en las entrevistas la necesidad de incrementar la comunicación interna entre las diferentes áreas de la CGR relacionadas con el control preventivo y concomitante para asegurar que dicha función sea entendida y apropiada de manera adecuada y evitar confusiones con otros mecanismos. Esta coordinación interna, requiere trabajar en un cambio cultural y la apropiación del mecanismo, pero también en un apropiado entendimiento de la diferencia, conceptual y práctica, entre la “alerta”, que en la mayoría de los casos está siendo generada de manera correctiva y la “advertencia” que pretende, según lo dicho por la Ley y la Corte Constitucional, un enfoque más preventivo. (Capítulo 1). Así mismo, dentro del análisis de la información allegada por parte de la CGR, así como en las entrevistas realizadas, se hizo evidente la fragmentación de criterios y los silos existentes en relación al control preventivo y concomitante dentro de la CGR.

La mentalidad de silo es un problema recurrente en la implementación de nuevos procesos en todas las organizaciones y se caracteriza por individuos o divisiones que ocultan información a otros en la organización por una o varias razones. Éstas pueden incluir luchas de poder, miedo, ineficiencia organizacional o simplemente porque no se hace el esfuerzo de actualizar la información compartida. También, relaciones laborales históricas (“aquí siempre ha sido así”) y micro culturas organizacionales (“esta unidad no funciona como nosotros”) pueden contribuir al problema. La mentalidad de silo destruye la confianza, corta las comunicaciones y fomenta la complacencia. Una organización aislada no puede actuar con rapidez ni aprovechar las oportunidades. Cuando la información no se comparte libremente, no se pueden tomar decisiones informadas y basadas en evidencia (Froy and Giguère, 2010^[15]). Romper estas resistencias ahorra tiempo y permite alcanzar los objetivos de la entidad.

Estos silos se refieren al ajuste de procesos y procedimientos internos. En particular, se debe fortalecer la interacción entre la DIARI y las delegadas, entre las mismas delegadas (y en relación a la Delegada de Participación Ciudadana), así como diseñar con más claridad esta interacción. Igualmente, las entrevistas conducidas denotaron la necesidad de mayor integración con las Gerencias Departamentales, quienes tienen la necesidad de acceder no solo a la información producida por la DIARI, sino también a mejorar su interacción con las Contralorías Delegadas Sectoriales.

Un aspecto positivo observado durante las entrevistas se refiere a los arreglos informales entre la Delegadas que guían el proceso actualmente. Varios de los entrevistados establecieron que esta coordinación informal les ha permitido afinar criterios y aprender de decisiones previas tomadas por otros delegados en procesos similares.

Sin embargo, esta coordinación informal podría verse beneficiada de algunos arreglos formales adicionales. En particular, como fuente de generación de memoria institucional dentro de la entidad y para la unificación de criterios de actuación.

En este sentido la CGR podría considerar incorporar las siguientes recomendaciones:

- **Crear una visión unificada del control preventivo y concomitante** que supere las divisiones dentro de la CGR, tanto a nivel nacional como territorial, estableciendo metas que benefician a múltiples dependencias y niveles territoriales. Entre otras, establecer que cada Delegado no este solo enfocado en lograr sus objetivos específicos, con información aislada, sino por el contrario debe ser compartida entre equipos. Para ello, es fundamental fortalecer la relación entre tomadores de decisiones y líderes de área, así como incentivar los grupos de trabajo que compongan funcionarios de varias dependencias.
- **Educar, trabajar y capacitar.** Una forma de romper los silos es educar, trabajar y capacitar juntos en ejercicios que incluyan diferentes dependencias. La capacitación colaborativa entre las divisiones es una forma de combinar la capacitación requerida con las prácticas colaborativas.
- **Comunicar internamente con frecuencia.** Otra manera de romper silos es generar espacios constantes de comunicación, formal e informalmente, en donde se ponga a disposición la información, así como la generación de ejercicios de retroalimentación entre diferentes unidades de la CGR. Por ejemplo, incentivar los ejercicios de comunicación con las Gerencias Departamentales y proveer estudios de caso que diferencien la función preventiva del control posterior y selectivo.

Para asegurar una buena coordinación entre las diferentes dependencias de la CGR, se podría analizar:

- Incluir en el procedimiento del control concomitante y preventivo (Proceso VIG 01 PR 001) guías casuísticas de ejercicios previos, así como algunas prácticas internacionales en la materia.
- Mejorar la comprensión del nuevo control a través de la realización de conversatorios sobre casos puntuales que sirvan para ilustrar el control concomitante y preventivo. En estos ejercicios, las Contralorías Delegadas Sectoriales podrán compartir información y experiencias.
- Analizar la posibilidad de tener un comité interno, no vinculante, en donde se discutan algunos de los casos más relevantes, los riesgos identificados y la mejor manera de aproximar las diferentes situaciones. En particular, este comité podría contar con la afluencia no solo de las áreas involucradas directamente, sino también de otros actores relevantes, según sea el caso.
- Continuar con los ejercicios de retroalimentación de las Delegadas a la DIARI en relación a la utilidad, pertinencia y uso de la información que produce la DIARI. Por ejemplo, podría ser de gran utilidad que la DIARI reciba retroalimentación sobre si esta información es útil para programar auditorias, o si debería estar enfocada en x o y aspectos o si los reportes debiesen indicar más claramente los riesgos. Así mismo, la DIARI podría tener una comunicación más cercana con diferentes áreas de la CGR, incluidas las Gerencias Departamentales, en el sentido de enviar los informes de análisis que producen, así como dar capacitación y entrenamiento a las mismas sobre el uso y lectura de la información producida.
- Analizar la posibilidad de crear una unidad especializada que permita el análisis intersectorial de la información recabada por las Delegadas Sectoriales para efectos del control preventivo y concomitante. Esto, permitirá homogenizar el tipo de información que recibe el Contralor General para efectos de la función de advertencia, así como diferenciar la interacción de las Delegadas Sectoriales con la administración pública para efectos diferentes al control fiscal. Esto en ultimas permitirá diferenciar la labor sancionatoria de la preventiva en el relacionamiento con las entidades públicas.
- Considerar establecer los grupos de trabajo de control concomitante y preventivo, según lo dispuesto en la Resolución 762 de 2020, Art. 38 y de conformidad con las necesidades de la CGR y las Contralorías Sectoriales.

Aprovechar el nuevo control preventivo y concomitante para fortalecer los estudios sectoriales y las auditorías de desempeño

Las auditorías de desempeño buscan proporcionar información, análisis y recomendaciones de mejora en la planeación de las políticas públicas (INTOSAI, 2019^[16]). En particular, tienen como objetivo mejorar la gestión del sector público e informar sobre cuántas de sus recomendaciones son aceptadas y aplicadas por parte de la administración pública. Es así como las auditorías de desempeño tienen una lógica diferente al rol más tradicional de los órganos de control fiscal, pues evalúan el diseño de política desde su concepción, identificando fallas de diseño, así como su alienación con objetivos de política macro. De esta manera, las auditorías de desempeño se enmarcan claramente en la lógica de un control preventivo pues busca los mismos objetivos. Incluso, la información producida por estas auditorías de desempeño podrá eventualmente también informar el trabajo de control preventivo y concomitante.

La CGR tiene el mandato de poder llevar a cabo auditorías de desempeño a través del Artículo 119 y 267 de la Constitución Política que establece que "la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración". Así mismo, el artículo 124 de la Ley 1474 de 2011 señala que la "la regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora". Por otra parte, el Decreto 1499 de 2017 establece las pautas del Sistema de Gestión de la Calidad, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios. En entrevistas realizadas en el marco de este estudio, se hizo evidente que este sistema tiene todavía camino por recorrer. Esto, pues el sistema no ha logrado determinar realmente si las políticas de las entidades siendo analizadas en el marco de las auditorías de desempeño, operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia o si existen áreas de mejora para cada una de estas políticas públicas dentro de las entidades públicas.

Esta situación se ve agravada por varias circunstancias dentro de la CGR. En primera instancia, las auditorías de desempeño están ubicadas en las áreas micro de las Delegadas Sectoriales, es decir en el área de vigilancia fiscal. Varios expertos ya han mencionado que una gran debilidad del sistema actual, es que las direcciones de vigilancia fiscal siguen en la lógica de la "sanción" y el "cumplimiento" más que de resultados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019^[17]). Múltiples expertos entrevistados para este estudio, han identificado también varias deficiencias en el arreglo institucional actual. Entre otras, que las áreas a cargo no cuentan con la visión horizontal de implementación de políticas públicas y esto a su vez, se refleja en el perfil de los funcionarios de las áreas a cargo. Esto desdibuja la labor preventiva y de retroalimentación a la entidad. Confirmó esta visión la evaluación del Marco Medición del Desempeño (MMD) que se aplicó en la Contraloría entre 2017 y 2018, así como la actualización de las guías para implementar parte de las recomendaciones para el cierre de brechas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019^[17]).

En particular, dichos documentos recomendaron dar a las Direcciones de Estudios Sectoriales (DES) la potestad sobre las auditorías de desempeño. Esto, bajo el entendido que las DES tienen la experiencia y capacidad específica para realizar evaluaciones de políticas públicas. Adicionalmente, la reforma constitucional traída por el Acto Legislativo 04 de 2019 incluyó la modificación de algunas de sus funciones para profundizar el análisis de políticas públicas y comportamiento sectorial de las DES, trayendo una oportunidad única de trasladar esta función a dichas áreas. En particular, porque ellas cuentan con las competencias necesarias para la realización de las auditorías de desempeño. Igualmente, esta función se podría ver fortalecida a través de la información producida por la DIARI.

Así mismo, las auditorías de desempeño pueden apoyar las estrategias de participación ciudadana que a su vez generan beneficios institucionales y fortalecen la confianza pública. Las organizaciones sociales pueden ser valiosos aliados de la CGR, al usar su experiencia y redes a lo largo de todo el proceso de la

auditoría de desempeño, convirtiéndose en valiosos terceros interesados. Esto es especialmente valioso en políticas encaminadas, por ejemplo, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), puesto que las auditorías reflejaran en últimas una visión ciudadana en el control y por ello aportaran a la sostenibilidad de las políticas públicas auditadas.

La CGR ha tomado grandes pasos para mejorar el marco institucional relacionado con las auditorías de desempeño. En primer lugar, en cumplimiento del plan de mejoramiento de la CGR, han adelantado la verificación final de la actualización de la Guía de Auditoría de Desempeño, enfocada en auditar los programas, proyectos, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones gubernamentales, para validar si éstos operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Además de estos cambios en la nueva versión de la Guía de Auditorías de Desempeño, se incorporan los criterios y estándares de las normas ISSAI 300 (3000, 3910, 3920) y del Decreto Ley 403 de 2020. Una vez aprobada, la guía podrá impactar considerablemente el crecimiento de las auditorías de desempeño en la vigencia 2022.

En este sentido, la Contraloría podría considerar las siguientes acciones para el fortalecimiento de las auditorías de desempeño, como complemento y apalancamiento del control preventivo y concomitante:

- Dar la función de las auditorías de desempeño a las DES, como parte del proceso de evaluación de políticas públicas, las cuales hoy en día están a cargo de las mismas DES, asegurando la articulación con las áreas de vigilancia fiscal en lo pertinente. Esto, dado que las DES están más familiarizadas con el desarrollo de análisis e investigación en estudios sectoriales.
- Avanzar en la actualización de la nueva Guía de Auditoría de Desempeño en donde se incorporan los criterios y estándares de las normas ISSAIS 300 (3000, 3910, 3920) y el Decreto Ley 403 de 2020.
- Ajustar los perfiles que se requieren en las DES en relación a las personas a cargo de las auditorías de desempeño y proveer los cargos faltantes en el tema relacionado con auditorías de desempeño.
- Consolidar un equipo de mentores para hacer programas de capacitación en auditorías de desempeño, garantizando que quienes reciban la capacitación tengan el perfil adecuado para dichas funciones.
- Desarrollar una estrategia de participación ciudadana y que a su vez aporte a los ODS mediante mecanismos de diálogo, participación y rendición de cuentas con la ciudadanía, que reflejen una visión ciudadana en el control y aporten sostenibilidad a las políticas públicas auditadas.

Así mismo, como se recomendó en el Capítulo 1, podría ser un avance sustantivo que la CGR pueda emitir recomendaciones a la administración pública en aras de mejorar los resultados relacionados con el desempeño y que éstas no se equiparen con la coadministración. Actualmente, como se mencionó antes, la CGR no emite recomendaciones de ningún tipo por los recelos relacionados con una posible coadministración. Sin embargo, la Contraloría podría considerar reglamentar dicha función. Muchas EFS alrededor del mundo utilizan la evidencia encontrada en las auditorías de desempeño para formular recomendaciones. El Recuadro 2.6 muestra la experiencia de la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos (*Government Accountability Office*, GAO) en esta materia.

Recuadro 2.6. Uso efectivo de recomendaciones en auditorías de desempeño

La Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos (Government Accountability Office, GAO) logró reducir significativamente el fraude en el programa de ayudas del COVID-19 a través de dar recomendaciones a las entidades a cargo de la emergencia. El informe, preparado en menos de 90 días, presenta evidencia relevante, suficiente, y confiable que sustenta las recomendaciones, incluyendo el recobro de los pagos incorrectos a personas fallecidas y la nueva legislación para prevenir fraudes.

El informe al Congreso describe (1) las actividades del gobierno para apoyar a individuos; (2) estimados de la ayuda distribuida; (3) los ministerios responsables; y (4) la efectividad del control interno en los ministerios para prevenir y detectar errores y fraudes en los pagos. La metodología incluyó: entrevistas a Ministerios; análisis de auditorías anteriores por GAO y oficinas de control interno en los ministerios responsables; análisis de gastos y personas que recibieron las ayudas y una revisión de los documentos correspondientes.

Entre las recomendaciones emitidas están:

1. A la agencia de impuestos de los Estados Unidos (*Internal Revenue Service*, IRS) se recomienda enviar notificaciones a los beneficiarios, solicitando que devuelvan los pagos designados para personas fallecidas.
2. Al Congreso, se sugiere enmendar la ley para que IRS pueda obtener acceso temprano y expedito al archivo de fallecidos de la administración de seguridad social (*Social Security Administration*).

Así mismo, hubo un seguimiento a recomendaciones, estimado finalmente que el IRS reportó que recuperó 57% de los pagos enviados a personas fallecidas, y que, en efecto, el Congreso aprobó la legislación que requiere el acceso del Ministerio del Tesoro al archivo de personas fallecidas por un período de tres años.

Fuente: [GAO-20-625, Accessible Version, COVID-19: Opportunities to Improve Federal Response and Recovery Efforts](#)

Promover un cambio cultural dentro de la CGR y de la administración pública para una visión colaboradora, preventiva y transparente de la gestión fiscal

Parte del éxito del control preventivo y concomitante dependerá de la apropiación del mecanismo, implicando esto entender las diferencias sustanciales entre una labor fiscalizadora a una labor preventiva y la generación de capacidades internas que apunten a un trabajo preventivo y no únicamente a una detección más oportuna de problemas o a la parte sancionatoria. Como en todas las organizaciones, son los funcionarios los tomadores finales de decisiones, quienes implementan el marco normativo y por lo tanto son quienes determinan su éxito. El cambio cultural, se convierte entonces en uno de los motores de cambio más importantes para el éxito de la nueva función preventiva y concomitante.

La CGR ha hecho un esfuerzo importante por asumir este reto. Durante los años 2020 y 2021 se han realizado actividades de socialización a través de seminarios, garantizando que el 90% de la entidad se capacitara en varias materias relevantes. Sin embargo, la alta administración de la CGR reconoce que es importante continuar aunando esfuerzos para permitir que los funcionarios estén al tanto de todos los detalles operativos relacionados con el control preventivo y concomitante. Para ello, se ha diseñado al interior de la CGR una estrategia de fortalecimiento institucional exclusivo para la vigilancia y el control preventivo y concomitante con el fin de que los funcionarios de la CGR conozcan, dominen, comprendan

y apliquen las herramientas otorgadas por la Constitución, la ley y los reglamentos frente al nuevo modelo de vigilancia y control fiscal en Colombia.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, en las entrevistas sostenidas para este estudio, varios de los entrevistados hablaron no solamente de la necesidad de generar capacidades, a través de entrenamiento y capacitación para la perspectiva preventiva, sino también la necesidad de promover a un cambio cultural de mayor escala en la CGR. La norma informal de “una buena auditoría produce muchos “hallazgos y observaciones” todavía parece dominar dentro de la CGR e influye en el comportamiento de los auditores.

Por lo tanto, sería importante que la CGR continúe sus esfuerzos de capacitación con un programa eficaz de sensibilización y creación de capacidad en torno a la gestión de riesgos en general, y con un módulo específico sobre gestión de riesgos por fraude y corrupción, aprovechando la variedad de programas ya existentes. Por ejemplo, la formación debería impartirse como parte de programas de inducción u orientación. Además, la CGR podría considerar:

- Continuar la capacitación y entrenamiento a las Delegadas Sectoriales, Generales y Gerencias Departamentales Colegiadas sobre los alcances del control preventivo y concomitante, así como el uso de la información producida por la DIARI. Se podría incluso considerar ampliar esta capacitación al análisis de riesgos y gestión de la administración pública, examinando la capacidad de ésta para alcanzar los resultados previstos.
- Hacer uso del Centro de Estudios Fiscales (CEF), que tiene a su cargo la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos, para realizar procesos de formación sobre el control preventivo, incluyendo la identificación y gestión de riesgos de corrupción.

Sin embargo, las capacitaciones no son suficientes para generar cambios en la conducta y en la cultura de las organizaciones (OCDE, 2018^[18]). De hecho, los auditores forman parte de un grupo social, que puede ser la unidad de auditoría, la EFS en la que trabajan o incluso la profesión de auditor en su conjunto. Lo que los auditores creen que la mayoría de los auditores de su grupo de referencia están haciendo (expectativa empírica) o lo que creen que la mayoría de los auditores de su grupo esperan que hagan (expectativa normativa) puede explicar el patrón de su comportamiento. Estas creencias se denominan “normas sociales” y pueden ser extremadamente poderosas para moldear comportamientos (Bicchieri, 2017^[19]; Bicchieri, 2005^[20]).

Es por esto, que cambiar las normas sociales para que repercutan en las culturas organizativas es complejo, lleva tiempo y es un proceso gradual pero también es clave para generar cambios sostenibles (Yamin et al., 2019^[21]). Las estrategias que se pueden usar para generar cambios importantes en la cultura organizacional asociada al control preventivo y concomitante son varias y la CGR podría considerar aplicar la metodología BASIC (por su sigla en inglés, *Behaviour, Analysis, Strategy, Intervention, Change* – Conducta, Análisis, Estrategia, Intervención, Cambio), desarrollada por la OCDE para aplicar una perspectiva conductual a políticas públicas. Así, la CGR podría identificar y analizar conductas de sus funcionarios que impiden una apropiación de nuevo control preventivo y desarrollar estrategias para inducir cambios (OCDE, 2019^[22]).

La aplicación de conocimientos conductuales a las organizaciones demuestra a la importancia de influir en individuos específicos en organizaciones para que afecten cambios en toda la organización y en intervenir directamente en las rutinas, políticas y procedimientos organizacionales de la organización (OCDE, 2020^[23]). Recuadro 2.7 proporciona una descripción general de algunos fundamentos teóricos claves y conocimientos de la psicología organizacional cuando se trata de influir en el comportamiento organizacional.

Recuadro 2.7. Aplicación de conocimientos sobre el comportamiento a las organizaciones: fundamentos teóricos

Cuando se empuja a suficientes personas hacia un cambio de comportamiento, esos nuevos comportamientos tienen el potencial de convertirse en un hábito, cambiando de elecciones y acciones deliberadas, también conocidas como procesamiento controlado, a acciones menos deliberadas, menos esforzadas y más habituales conocidas como procesamiento automático. Ya sea deliberado o esforzado, por elección o hábito, cuando suficientes personas en un grupo de trabajo o en toda la organización se comportan de cierta manera, ese comportamiento tiene el potencial de convertirse en una norma. Las normas son reglas de comportamiento esperado y aceptado. Como seres humanos, violar las normas tiende a incomodarnos. Es probable que nos conformemos con las normas de nuestro grupo de trabajo y organización. Esto es especialmente cierto en el caso de grupos cohesionados que sienten cierto grado de atracción por su grupo de trabajo.

Empujar a los supervisores u otras personas poderosas o influyentes dentro de una organización puede tener un efecto multiplicador, de modo que los comportamientos exhibidos y respaldados por individuos influyentes tienen más posibilidades de ser adoptados en masa, empujando a toda la organización en el proceso. De hecho, se cree que los líderes carismáticos y transformadores poseen cualidades que inspiran a los seguidores a comportarse de la manera deseada al servicio de un objetivo más amplio. Empujar a estos líderes puede producir un cambio de comportamiento a gran escala.

Por supuesto, quienes ocupan roles formales de liderazgo en la parte superior de la jerarquía organizacional también están en una buena posición para efectuar un cambio de comportamiento generalizado mediante la alteración de las políticas y los procedimientos de la organización. Los empujones que ayudan a los tomadores de decisiones de alto nivel (líderes, juntas, etc.) a optimizar las decisiones de política organizacional frente a sus propios prejuicios e irracionalidades pueden tener un efecto. Por lo tanto, ayudar a los tomadores de decisiones a ver la conexión entre las políticas, los procedimientos y el comportamiento en el terreno es otra forma de impulsar a organizaciones enteras.

Fuente: (OCDE, 2020^[23])

Por ejemplo, una estrategia de cambio cultural interno en la CGR podría incluir:

- La implementación de medidas que apunten a un aprendizaje en el día a día a través de superiores y pares, identificando y sensibilizando líderes internos que se puedan transformar en vectores de cambio.
- Comunicar y sensibilizar al interno sobre las funciones del control preventivo.
- Establecer los objetivos de desempeño interno del control preventivo. Como se mencionó arriba, estos objetivos a lo mejor no debieran estar asociados al número de “hallazgos” o de “alertas” emitidas, sino por el contrario a resultados en generar cambio en el manejo de riesgos dentro de la administración pública.
- Fortalecer los grupos de control preventivo al interior de las Delegadas Sectoriales. En particular, establecer una gerencia del control preventivo al segundo nivel del Delegado. Esto permitirá que aun cuando el auditor puede actuar en ambos sentidos, la función preventiva este claramente diferenciada tanto interna como externamente.

Las entrevistas en el marco de este proyecto también resaltaron que el control preventivo no solo requiere un cambio cultural en la CGR. Además, será muy importante trabajar, desde la CGR y desde la administración pública, a lograr un cambio en los gerentes públicos para que éstos entiendan y se apropien del apoyo que les pueda brindar la CGR sin percibir que se trate de una coadministración.

Continuar y nutrir el Banco de Buenas Prácticas de Gestión Fiscal, no solo para evaluar la gestión y los resultados de los sujetos de control, sino para proveer guías de una correcta gestión fiscal, será fundamental para este propósito.

El control preventivo y concomitante, a través de su potencial para ayudar a identificar riesgos en las entidades públicas, puede también apalancar cambios culturales dentro de las entidades públicas y ayudar a mejorar la gobernanza pública. Esto, porque los controles preventivos tienen la potencialidad de promover la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas. Es normal que los controles preventivos puedan crear tensiones y reacciones críticas, especialmente cuando las consecuencias implican más trabajo para los auditados. Sin embargo, estas tensiones progresivas podrán ser eventualmente aceptadas si los receptores de las mismas entienden y ven su labor en toda la cadena de la gestión pública, incluyendo el mejoramiento paulatino de la gobernanza pública (Kimi Makwetu, 2020^[24]).

En este sentido, se recomienda que la CGR y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) junten esfuerzos para desarrollar e implementar medidas que busquen explicar y fomentar la aceptación del control preventivo como un aliado para el fortalecimiento de la gestión pública. Además, la CGR podría analizar cómo, de su lado, puede contribuir a mejorar la relación entre auditores y auditados. Por ejemplo, informes de auditoría escritos en un lenguaje más simple y menos técnico-legal, podrían permitir tanto una mayor apropiación por parte de la administración pública como un mayor seguimiento por parte de la ciudadanía. Un lenguaje más simple facilitará su comprensión, aumentará la motivación para actuar y eventualmente mejorar el impacto de las funciones de control preventivo.

Referencias

- Australian National Audit Office (2020), *Corporate Plan 2020-21*, [10]
<https://www.anao.gov.au/work/corporate/anao-corporate-plan-2020-21>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019), *Informe de Evaluación del Desempeño*, [17]
https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+C+olombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552 (accessed on 24 August 2021).
- Bicchieri, C. (2017), *Norms in the wild: How to diagnose, measure, and change social norms*, [19]
<http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190622046.001.0001>.
- Bicchieri, C. (2005), *The grammar of society: The nature and dynamics of social norms*, [20]
<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511616037>.
- CGR Perú (2015), *Estudio sobre las Causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú*, Contraloría General de la República del Perú, Lima, <https://library.pppknowledgelab.org/documents/2406/download> (accessed on 24 September 2021). [14]
- Contraloría General de la República de Colombia (2021), *Una Contraloría para Todos: informe de Gestión 2020-2021*. [2]
- Court of Auditors (2019), *Public Audit in the European Union 2019 Edition*, [8]
<https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/> (accessed on 23 November 2021).
- DNP (2021), *CONPES 4045*, [1]
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4045.pdf> (accessed on 8 September 2021).
- EY (2015), *How big data and analytics are transforming the audit*, [13]
https://www.ey.com/en_lb/assurance/how-big-data-and-analytics-are-transforming-the-audit (accessed on 25 August 2021).
- Froy, F. and S. Giguère (2010), *Breaking Out of Policy Silos*, OECD, [15]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264094987-en>.
- Gepp, A. et al. (2018), "Big data techniques in auditing research and practice: Current trends and future opportunities", *Journal of Accounting Literature*, Vol. 40, pp. 102-115, [12]
<http://dx.doi.org/10.1016/J.ACCLIT.2017.05.003>.
- House of Commons, United Kingdom (2017), *Value for Money Study, Delivery of Benefits From the NAO's IT Enabled Change Program*, [7]
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/public-accounts-commission/15-NAO-VFM-report-on-it-enabled-change-programme.pdf>.
- INTOSAI (2019), "Data Analytics Guideline". [5]
- INTOSAI (2019), *ISSAI 300*. [16]
- Kimi Makwetu (2020), "Re-establishing accountability". [24]

- Langhe, B. and S. Puntoni (2020), *Leading With Decision-Driven Data Analytics*, MIT Sloan Management Review, <https://sloanreview.mit.edu/article/leading-with-decision-driven-data-analytics/> (accessed on 9 September 2021). [4]
- OCDE (2020), *Behavioural Insights and Organisations: Fostering Safety Culture*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e6ef217d-en>. [23]
- OCDE (2019), *Analytics for Integrity: Data-driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Assessments*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf>. [3]
- OCDE (2019), *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>. [22]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [18]
- OCDE (forthcoming), *Analytics at Mexico's Supreme Audit Institution: Considerations and Priorities for Assessing Integrity Risks*, OECD Publishing, Paris. [11]
- Revista do TCU (2016), "Evolution of Control in the", *Federal Court of Accounts Journal*, <http://See PDF> (accessed on 3 August 2021). [9]
- U.K. National Audit Office (2019), *Transparency Report*, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/National-Audit-Office-Transparency-Report-2019-20.pdf>. [6]
- Yamin, P. et al. (2019), "sustainability Using Social Norms to Change Behavior and Increase Sustainability in the Real World: a Systematic Review of the Literature", *Sustainability*, Vol. 11/20, p. 5847, <http://dx.doi.org/10.3390/su11205847>. [21]

3

Fortalecer la articulación entre la Contraloría, el sistema de control interno y la ciudadanía

Este capítulo identifica los desafíos existentes, así como las oportunidades para asegurar una verdadera articulación del control externo con el control interno y social. En particular, se hace un análisis sobre como el control preventivo y concomitante puede aprovecharse como herramienta de apoyo a la administración pública, incluyendo a través de la relación y retroalimentación a gestores fiscales y como una fuente adicional de información para la gestión de riesgos de corrupción dentro de la administración pública.

Rol del control interno en el control preventivo y concomitante: retos y perspectivas

La Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE enfatiza la necesidad de implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público (OCDE, 2017^[1]). El modelo de las tres líneas de defensa ayuda en distinguir la existencia de tres grupos dentro de una organización pública para la efectiva gestión del riesgo y el control, asegurando mejor el cumplimiento de los objetivos organizacionales (OCDE, 2019^[2]). Así mismo, el modelo colombiano adoptó una cuarta línea, denominada estratégica, atendiendo el marco normativo de control interno que expresamente asigna la responsabilidad por el sistema al representante legal de la entidad. Por tanto, este representante, así como su equipo directivo se constituyen en esa cuarta línea complementaria al esquema común de tres líneas de defensa. Las EFS, en cambio, se pueden entender como una quinta línea de defensa, externa la organización pública, que complementa los sistemas de control interno y aseguran su buen funcionamiento y una gobernanza efectiva (Arndorfer and Minto, 2015^[3]). Para esto, una buena articulación entre los sistemas de control interno y externo es clave.

A nivel del control interno, las Unidades de Control Interno (UCI), desempeñan un papel fundamental como asesor, evaluador, integrador y dinamizador del sistema de control interno. Estas funciones están dirigidas a mejorar la cultura organizacional y, por ende, a contribuir con el cumplimiento de los fines del Estado. Es por esto, que el Estudio de la OCDE sobre Integridad Pública de Colombia resaltó los retos en el fortalecimiento de la coordinación entre la Contraloría, DAFP y la Contaduría y en particular la articulación, alineación y armonización de estándares con respecto al control interno (OCDE, 2017^[4]).

Es así, como el Acto Legislativo 04 del 2019 y el Decreto 403 del 2020 (Art. 57(c)) estableció un nuevo rol de las UCI para efectos del control preventivo y concomitante. En la CGR, se designó la función de administración del SACI a la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana para propender por una comunicación fluida entre las UCI y las Contraloría Delegadas Generales y Sectoriales, en aras del correcto intercambio de información para el seguimiento en tiempo real de los recursos públicos.

Por su parte, el Sistema de Control Interno (Ley 87 de 1993) se encuentra implementado para el sector público en Colombia bajo el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) el cual está compuesto por dos elementos: estructura de control y un esquema de asignación de responsabilidades denominado líneas de defensa (Decreto 1083 de 2015 sobre Sistema Institucional de Coordinación de Control Interno). Bajo el esquema de líneas de defensa, las UCI tienen a su cargo la tercera línea de defensa cuyo ejercicio se fundamenta, en ser “control de controles”. Es decir, en verificar y evaluar si los controles implementados y monitoreados por la Línea Estratégica (Alta Dirección y el CICI), la primera línea de defensa (líderes, responsables de proceso, colaboradores) y la segunda línea de defensa (coordinadores, oficinas de planeación, líderes de ejes) están implementados, se aplican y son efectivos. Por lo tanto, las UCI son solo una parte del sistema del control interno, mas no la totalidad del mismo, entre otras razones porque con base en la independencia y objetividad a las que están obligadas no les está permitido hacer parte de todos los procesos de la entidad.

En las entrevistas conducidas para este estudio, se observó la necesidad de mejorar la coordinación e interrelación de las UCI y la Contraloría. La interacción entre las entidades públicas y la Contraloría, para efectos del control preventivo o concomitante están en una etapa de estructuración y definiciones. Por ejemplo, las entrevistas conducidas indicaron que las administraciones públicas todavía tienen una visión reactiva ante las observaciones de la CGR que se mantiene aún para el tema del control preventivo y concomitante, incluso cuando la ley ha dicho que dichas “advertencias” son de carácter no vinculante y no contienen consecuencias jurídicas. Así mismo, las UCI expresaron dudas con respecto a que el sistema de advertencias realmente no tenga consecuencias jurídicas. Esto, puede ser consecuencia del rol tradicional que cumple la CGR en su faceta sancionatoria. Además, se confirmó la preocupación por criterios dispares y el alcance del rol de las UCI en el control preventivo, así como las oportunidades de

mejora en esta nueva función. A continuación, se resumen las problemáticas identificadas en el marco de este proyecto (Figura 3.1).

Figura 3.1. Percepciones de la UCI sobre el control preventivo y concomitante

CGR tienen una visión reactiva y con unos tiempos difíciles de cumplir.	Las áreas internas de la CGR son independientes y cada uno pide diferentes cosas.	El tema de la información en tiempo real no está afinado. Criterios no son claros sobre que reportar.	No presentan un informe de retroalimentación a las UCI. Hay una cultura asociada a que las UCI solo reciben el “golpe”.
Advertencia se hacen a través de medios de comunicación.	Agobio de las nuevas facultades del nuevo ente de control.	Es urgente un procedimiento para hacer esta intervención del control preventivo y concomitante de manera más organizada.	Desconocimiento de alcances del control concomitante por parte de las UCI, así como por parte de ciertos funcionarios de la CGR
Falta de enlaces definidos.	El control interno es priorizado por riesgos y se trabaja por muestras. No hay forma de cubrir todo lo que requiere la CGR.	CGR muy enfocada a la detección de casos de corrupción, más que la prevención en sí misma.	No se fortalece las oficinas de control interno territoriales para que puedan dar respuesta efectiva a las solicitudes de la CGR.

Fuente: Grupo focal y entrevistas en el marco del proyecto OCDE-CGR

En este sentido, las preocupaciones de las UCI sobre la aplicación del control preventivo y concomitante se pueden resumir en tres frentes de mejora.

- Mejorar la articulación de la CGR con el control interno, incluyendo procedimientos y enlaces para hacer pedidos de información.
- Fortalecer el rol de las UCI en la identificación y tratamiento de riesgos de integridad, más allá de la identificación y traslado de posibles casos de corrupción.
- Fortalecer la UCI en su integralidad, asignando los recursos y apoyo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo a nivel territorial.

Mejorar la articulación de la CGR con el control interno, incluyendo procedimientos y enlaces para hacer pedidos de información

Una de las principales preocupaciones identificadas por las UCI está sin duda relacionada con su interacción con la CGR, así como el uso y fin de la información que producen. En particular, se observaron preocupaciones relacionadas con los pedidos de información, los tiempos y los procedimientos aplicables para cada proceso (alerta o advertencia). Así mismo, un aspecto fundamental resaltado de manera unánime, fue la visión de la CGR como una especie de “caja negra”, a dónde se manda información, pero no se recibe retroalimentación sobre su uso o utilidad. Para ello, los actores entrevistados consideraron necesario establecer canales de comunicación informales (como reuniones de retroalimentación), así como generar enlaces claros para la solicitud de información a las UCI.

Esta interacción podrá amplificar aspectos positivos relatados durante la misión virtual de levantamiento de información, que, entre otras, mostró cambios significativos institucionales. En particular, las UCI sienten que aun cuando quedan aspectos por afinar, ha habido un importante cambio cultural por parte de los funcionarios de la CGR. Prueba de ello, fueron las referencias a pasar de una “asustaduría” a una entidad más amigable, que se sabe apalancar en las UCI, con un marco jurídico fortalecido y con

herramientas más modernas de trabajo. En entrevistas conducidas para este estudio, las UCI expresaron la imperativa necesidad de potencializar este punto, puesto que no solo los aspectos técnicos e instrumentales son clave para lograr la interacción, sino los cambios actitudinales que se han venido percibiendo por parte de los auditores de la CGR.

Estos esfuerzos deben ser complementados con una mejor articulación con el control interno. Por ejemplo, los artículos 57 y 61 del Decreto 403 de 2020 mencionan la articulación con el control interno, pero continúan pendientes las directrices de la CGR sobre cómo sería esta articulación, incluyendo todos los niveles del sistema de control, como lo son representantes legales, administradores y el Comité de Coordinación de Control Interno (CICI). Como se explica más adelante, la modificación de la Resolución 49 de 2019 podría ser una oportunidad para implementar algunas de estas recomendaciones y afinar aspectos procedimentales de esta interacción, incluyendo identificar otros mecanismos de articulación y encontrar los límites y puntos comunes de cada uno de los controles.

Fortalecer el rol de las Unidades de Control Interno en la gestión de riesgos de integridad, más allá de la identificación y traslado de posibles casos de corrupción

En un segundo lugar, las UCI muestran preocupación en el entendimiento de su rol por parte de la CGR y en relación al control concomitante y preventivo. En particular, su rol en la detección de casos de corrupción o su rol en el proceso de control interno, que como ya se explicó es limitado a la tercera línea de defensa y no al aseguramiento de todo el sistema.

En este sentido, es necesario considerar varios puntos:

- Las UCI ejercen sus roles y funciones de acuerdo a su Plan Anual de Auditoría y sobre temas priorizados con enfoque en riesgos.
- La auditoría interna se soporta en muestras y está orientada a evaluar procesos, no siendo procedente ni posible evaluar el universo de contratos, proyectos o programas, ni participar o intervenir en la actividad institucional.
- La asesoría que puede brindar la UCI, según sus competencias, se adelanta fundamentalmente en materia de riesgos, controles y formulación de recomendaciones.
- Las UCI evalúan el proceso de contratación confirmando que éste cuente con controles a lo largo de todas sus etapas y que dichos controles estén presentes en cualquier proceso de selección. Para ello en el marco de una auditoría se seleccionan “muestras” sobre procesos de selección de diversas modalidades y en relación con diferentes etapas. Esto se da como insumo para la toma de acciones por parte de la administración.

Es por ello, que las UCI no pueden verificar todo lo que ocurre en los contratos ni podrán alertar sobre todas las situaciones que se lleguen a presentar. Más aun, y como se resaltó en el Estudio de la OCDE sobre Integridad Pública en Colombia (OCDE, 2017^[5]), no es su rol identificar casos de corrupción específicos (Recuadro 3.1). En este sentido, la Contraloría podría considerar fortalecer y darle una perspectiva más clara a la función de “alertas” para que no se confunda con la “advertencia” pública del Contralor General, dejando claro que las “alertas” y lo que propende el SACI, está más alineado a la función de las UCI, que incluye la identificación de riesgos que pongan en juego la obtención de los fines del Estado y que puedan generar pérdida de recursos públicos, más que la identificación de casos de corrupción. Así mismo, las UCI tendrían la potencialidad de jugar un papel más proactivo al dar insumos o incluso apoyar en la evaluación de riesgos en lo que respecta al control preventivo.

Recuadro 3.1. Función de la auditoría interna en el fraude y la corrupción

Detectar el fraude y la corrupción no es una de las principales funciones de la auditoría interna. El papel de la auditoría interna es emitir un dictamen independiente, basado en una evaluación objetiva del marco de gobernanza, administración de riesgos y control.

De esta manera, los auditores internos pueden:

- Revisar la evaluación de riesgos del organismo en busca de evidencia en la cual basar una opinión respecto a si se han identificado y resuelto los riesgos de fraude y de corrupción de manera correcta (es decir, dentro de la tolerancia al riesgo).
- Emitir una opinión independiente sobre la eficacia de la prevención y la detección de los procesos existentes para reducir el riesgo de fraude y/o de corrupción.
- Revisar los nuevos programas y políticas (y cambios en las políticas y programas existentes) en busca de evidencia de que el riesgo de fraude y la corrupción hayan sido considerados, donde correspondiera, y ofrecer un dictamen sobre la presumible eficacia de los controles diseñados para reducir el riesgo.
- Considerar la posibilidad de fraude y corrupción en cada intervención de auditoría e identificar indicadores de posible comisión de delito o de debilidades de control que podrían indicar una vulnerabilidad al fraude o corrupción.
- Revisar las áreas donde hayan ocurrido instancias graves de fraude o corrupción, para identificar las debilidades del sistema que hubieran sido explotadas o controles inoperantes, y hacer recomendaciones, en su caso, en cuanto al refuerzo de los controles internos.
- Apoyar, o llevar a cabo, investigaciones en nombre de la administración. Los auditores internos sólo deben investigar casos, presuntos o reales, de fraude o corrupción, si cuentan con los conocimientos y comprensión adecuados de las leyes pertinentes que les permitan llevar a cabo esta labor con eficacia. Si se lleva a cabo el trabajo de investigación, la administración debe estar al tanto de que el auditor interno está actuando fuera de las atribuciones fundamentales de la auditoría interna, y de las posibles repercusiones sobre el plan de auditoría.
- Emitir un dictamen sobre la presumible eficacia de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción del organismo (p. ej. políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si éstos han sido comunicados eficazmente a través del organismo. Los directivos son los principales responsables de garantizar que exista una estrategia adecuada y es función de auditoría interna revisar la eficacia de dicha estrategia.

Fuente: United Kingdom, HM Treasury (2012), Fraud and the Government Internal Auditor, January 2012 [Reino Unido, Oficina de Hacienda de Su Majestad, El Fraude y el Auditor Interno Gubernamental, enero de 2012]

Fortalecer la Unidades de Control Interno, asignando los recursos y apoyo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo a nivel territorial

El fortalecimiento de las UCI, en particular en términos de recursos y capacidad humana, no es nuevo en Colombia. Ya el Estudio de la OCDE sobre Integridad Pública en Colombia habría alertado sobre la necesidad imperiosa de asignar los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para su buen funcionamiento, así como propiciar las condiciones para el desarrollo de su función de manera independiente (OCDE, 2017^[4]). Esta situación tiende a recrudecerse aún más a nivel territorial, en donde las UCI no cuentan con el personal o el acceso a tecnología suficiente para el cumplimiento de sus labores.

En este sentido, la situación parece no haber evolucionado demasiado desde el informe producido por la OECD en 2017. Esto se hizo aún más evidente durante las entrevistas realizadas para este estudio, en donde las UCI (a nivel nacional y territorial) expresaron que aun cuando saben y conocen su obligación y compromiso para aportar en la prevención de la pérdida de recursos públicos, dicha tarea debe desarrollarse en cumplimiento y ejercicio de sus funciones y competencias (que no son identificar casos de corrupción puntuales) así como considerando las capacidades técnicas y humanas de dichas unidades.

A la limitada asignación de recursos se suma la falta de independencia para el ejercicio de sus funciones, la alta rotación de jefes y equipos de UCI, así como el exceso de funciones y normatividad asignando a esta unidad. Esta situación no permite que se afiance una gestión de control o que permeé de manera correcta en las diferentes dependencias de una entidad.

Para superar algunos de estos desafíos, el Estudio de la OCDE sobre Integridad Pública en Colombia había propuesto, por ejemplo, que el DAFP explorara los beneficios de poner a prueba un modelo de servicios de auditoría compartidos en un sector de políticas específico, por ejemplo, en el sector de la salud o para los gobiernos locales, especialmente como una estrategia para fortalecer el control interno en las áreas locales que se han visto afectadas por el conflicto y como fuese requerido por el Acuerdo de Paz (OCDE, 2017^[4]). Sin duda alguna, esta recomendación podría ser retomada en el marco de las nuevas funciones de control preventivo y concomitante, así como en el proceso de unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal en Colombia, implementando por ejemplo pilotos iniciales en el nivel territorial donde las UCI cuentan con recursos limitados para el cumplimiento de sus funciones.

Rol de la Delegada de Participación Ciudadana para el fortalecimiento de la relación entre la CGR y las Unidades de Control Interno, así como para la promoción del control social

Como ya se mencionó, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana (DPC) cumple un rol fundamental de administrar el SACI y obra como dependencia que se relaciona con Función Pública. Según la DPC, la relación con las UCI está determinada en dos espacios. Por una parte, a través del Control Fiscal Participativo (CFP), siendo este un servicio diseñado para la ciudadanía, para que puedan ejercer el derecho a vigilar la gestión pública, y en donde las UCI desempeñan un rol de acompañamiento. En estos espacios de diálogo institucional y social se invita a entidades públicas, unidades de control interno, contratistas y la ciudadanía para que examinen una problemática relacionada con la ejecución de proyectos de interés nacional, regional o local. En estos espacios, las entidades identifican riesgos inminentes o materializados en el desarrollo del proyecto, en procura de su solución y pronta culminación, mediante la generación y seguimiento de acuerdos de gestión. Estos acuerdos finalizan cuando el bien o servicio es culminado o cuando se retoma la ejecución del proyecto.

De otra parte, a partir de la expedición del Decreto 403 de 2020 y de la Resolución 762 de 2020, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana es también la encargada de administrar el SACI, entendido como un mecanismo de comunicación con las UCI para el seguimiento permanente del ejercicio del control preventivo y concomitante. Sin duda alguna, la creación del SACI contribuirá de manera importante al intercambio de información entre las UCI y la CGR.

Esta interacción constante entre la CGR y las UCI ha sido fundamental en el desarrollo del control preventivo y concomitante, pero algunos retos permanecen. Por una parte, las UCI señalan desgaste entre los reportes a los múltiples sistemas y plataformas en donde se deben hacer registros, como lo es el sistema para reportar hechos de corrupción a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. He ahí la importancia y relevancia de la creación del SACI como oportunidad para que la CGR aporte en la coordinación y unificación de sistemas de reporte.

Desde la CGR también se señalan retos y oportunidades. Entre ellas, se destacan la dificultad encontrada en la participación de las UCI en las convocatorias que realiza la CGR para efectos del Control Fiscal Participativo, pues su visión está centrada en que la interacción con la ciudadanía debe estar siempre mediada por el Sistema de Servicio al Ciudadano que la entidad en cuestión haya implementado. Por otro lado, no existe retroalimentación por parte de las UCI sobre los comentarios realizados por los ciudadanos o si las UCI hacen seguimiento a las acciones implementadas por las entidades posterior a los procesos rendición de cuentas.

Así mismo, las entrevistas conducidas para este estudio denotaron una necesidad de apalancar el rol la Delegada para la Participación Ciudadana y proveerle un rol más protagónico en relación al empoderamiento de la ciudadanía, que faciliten que la CGR y las UCI incorporen un enfoque ciudadano en sus labores. Para efectos de consolidar estas actuaciones, la Contraloría se encuentra desarrollando la modificación de la Resolución 49 de 2019 para adaptar y fortalecer el Sistema de Control Fiscal Participativo.

Independiente de dicha reforma, la CGR también podría considerar adelantar las siguientes acciones, de la manera que mejor lo estime, para clarificar y dar alcance al control preventivo o concomitante y su relación con las UCI y con la ciudadanía:

- Fortalecer y dar una perspectiva más clara a las alertas tempranas para que no se confunda con la advertencia pública del Contralor General.
- Aclarar el rol de las UCI en relación a identificar alertas tempranas para el control preventivo y concomitante, tomando en consideración los límites de su rol y funciones, en particular, los aportes en la identificación de hechos puntuales de corrupción.
- Incorporar la información producida por las “alertas” o “advertencias” como un elemento adicional para la planeación de auditorías internas, en particular a través de la retroalimentación a las UCI. Esto permitirá una mejor toma de decisiones en la identificación de los procesos y de las unidades auditables dentro de las entidades, así como mejorar la interacción entre las partes. Para estos efectos, aun cuando es claro que la CGR no debe retroalimentar a las UCI en documentos de trabajo interno (pues gozan de reserva), si puede dar retroalimentación a las UCI sobre la información remitida por ellos y a un análisis de los riesgos focalizados en base a esta última.
- Crear canales de comunicación adecuados con UCI con el fin de afinar los mecanismos de cooperación, de manera tal que los pedidos de información a las UCI se racionalicen y se evite el pedido de los mismos documentos por parte de múltiples dependencias de la CGR. Esto se podría lograr, por ejemplo, a través de un fortalecimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y del MECI frente a la identificación de riesgo fiscal, en específico, así como a través de lineamientos claros sobre la gestión del riesgo con enfoque en fraude y corrupción.
- Generar procesos de empoderamiento de la ciudadanía y establecer con mayor claridad su rol en el control preventivo y concomitante. La CGR debe considerar a la ciudadanía no solamente como fuente de información de casos puntuales sino a quien se le rindan cuentas sobre el uso y resultados del control preventivo y concomitante. Esto implicaría un cambio cultural en el que la CGR no sea vista como una “caja negra” en donde solo entre información por parte de la ciudadana, sino una “caja de cristal” en donde todos los procesos y procedimientos asociados al control preventivo y concomitante se le pueda hacer seguimiento, respetando la debida reserva de algunos de los procesos o información. En este sentido, se podrían hacer más visibles ciertas acciones tomadas para la generación de alertas, los procesos y organigramas asociados al control preventivo, así como los indicadores mencionados en el Capítulo 1, relacionados con la mejora de procesos de las entidades públicas.
- La Delegada de Participación Ciudadana podría promover acuerdos de colaboración entre organizaciones sociales, incluidas universidades, y la CGR para colaborar en iniciativas de tecnología ciudadana y empoderar a la ciudadanía como socio en la promoción de datos abiertos.

- La Delegada de Participación Ciudadana podría, con base en alertas emitidas, elaborar mapas de riesgo puestos a disposición de la ciudadana y que permitan su retroalimentación, incluyendo sobre cómo hacer uso de estas herramientas e información.
- Articular los sistemas de información con que cuente la CGR, para que se identifiquen los riesgos materializados y que deben ser conocidos por todas las entidades y organismos públicos con el fin de que sirvan de ejemplo para revisar los mapas de riesgos, actualizarlos y fortalecer los controles. Dicha información podría tener un filtro, en el cual no se afecte la reserva de la investigación en curso, pero que sí sirva de alerta y prevención para evitar el daño y afectación de los recursos públicos en otras entidades.
- Conducir procesos de retroalimentación a las UCI sobre la calidad de la información allegada y producida por ellas.
- La Auditoría General de la República puede ser invitada a formar parte de las acciones del fortalecimiento de los dos controles y en particular, hacer uso de la información que produce a través del sistema de “banderas rojas”.

Por último, se hace urgente la implementación del SACI, pues contribuirá de manera importante al intercambio de información entre las UCI y la CGR. Para tal fin, la Contraloría y el DAFP han venido trabajando en la expedición de una circular conjunta, dirigida a los jefes de control interno, o quienes hagan sus veces en las entidades de cualquier nivel que ejecutan recursos del orden nacional, en la cual se establecen las directrices para la implementación de los mecanismos de articulación del control fiscal externo con el control fiscal interno de las entidades a través del SACI. La CGR ha avanzado en esta tarea, puesto que para la expedición de la mencionada circular, se han realizado múltiples mesas de trabajo entre los equipos de la Contraloría y DAFP, buscando clarificar y definir el alcance que debe tener el SACI frente a las entidades públicas que por regla general no son sujetos de control por parte de la Contraloría, discutiendo si el SACI debe entrar plenamente en funcionamiento o si es necesaria la implementación de pruebas piloto para poder evidenciar puntos de mejora y ajuste.

Referencias

- Arndorfer, I. and A. Minto (2015), “The “four lines of defence model” for financial institutions: Taking the three-lines-of-defence model further to reflect specific governance features of regulated financial institutions Isabella Arndorfer Bank for International Settlements”, <http://www.bis.org> (accessed on 27 September 2021). [3]
- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/integridad/integridad-publica-en-america-latina-caribe-2018-2019.htm>. [2]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [5]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>. [4]
- OCDE (2017), *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [1]

4 **Hacia una política pública de la gestión fiscal en Colombia**

Este capítulo ofrece una visión de largo plazo sobre el control fiscal en Colombia. En particular, como dicha visión puede ayudar a asegurar la coordinación y continuidad del control preventivo y concomitante en Colombia. Esto, a través del uso de herramientas existentes de planeación y ejecución de política tales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) y otras que permitan contribuir al fortalecimiento y continuidad del control preventivo y concomitante.

Asegurar la coordinación y la continuidad del control preventivo en Colombia a través de una política pública de la gestión fiscal

Asegurar la coordinación y continuidad del control preventivo en Colombia a través de una política pública de gestión fiscal es esencial. En particular, es necesario asegurar que cualquier reforma de política pública esté influenciada por aspectos técnicos y por las necesidades propias de una gestión y control fiscal moderno y eficiente. Una política pública de la gestión fiscal debe alinearse con las prácticas internacionales actuales, como lo pueden ser el migrar a una gestión fiscal capaz de dar recomendaciones constructivas a la administración pública o hacer un uso efectivo y eficiente de la analítica de datos.

En esencia, se podría considerar una reforma que permita avanzar en el camino de una gestión fiscal alineada a las prácticas internacionales y que aporte en el desarrollo de procesos de mejora dentro de la gestión pública en Colombia. Esta reforma podría incluir aspectos relacionados con la continuidad de procesos internos, por ejemplo, incluyendo una visión de política que sobrepase los periodos de 4 años asignados actualmente a una administración. En esencia, el control preventivo y concomitante de la CGR debiera hacer parte de una política de Estado que permita tener una visión de largo plazo sobre sus fines y objetivos.

Igualmente, la CGR puede beneficiarse de espacios de coordinación existentes, que podrán ayudar a apalancar procesos de confianza con las entidades de la administración pública. Entre ellas, la Ley 2016 de 2020 creó en Colombia el “Sistema Nacional de Integridad” con el fin de promover la concurrencia de todas las entidades del Estado, el sector privado y la ciudadanía alrededor de la promoción de la integridad en el servicio público colombiano. Este Sistema incluye un comité coordinador compuesto por la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), y encarga al DAFP su operación. Teniendo en cuenta la necesidad de utilizar espacios de articulación existentes que fortalezcan la gestión del control fiscal, así como la importancia de promover un cambio cultural alrededor del control preventivo y concomitante, la CGR podrá considerar usar su interacción con dichos órganos para promover sus herramientas en la gestión de riesgos de corrupción.

Promover la inclusión en el próximo Plan Nacional de Desarrollo de una visión de largo plazo sobre el control fiscal en Colombia, incluyendo aspectos relacionados con el control preventivo y concomitante, así como herramientas para fortalecer la imagen institucional de la CGR hacia la ciudadanía

Según la CGR, actualmente los instrumentos utilizados por la CGR en los cuales se establece la visión del control fiscal a largo plazo son aquellos de planeación institucional como el plan de acción de la entidad y el marco jurídico aplicable. Sin embargo, varios estudios anteriores han planteado la necesidad de tener una unificación y estandarización de la vigilancia y el control social en Colombia a través de una política pública que guíe los objetivos de largo plazo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019^[11]).

Los anteriores propósitos se concretaron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 en donde se establece la necesidad de reestructuración jerárquica y funcional de algunas dependencias de la CGR. Así, el PND 2018-2022 establece que frente a la vigilancia de la gestión fiscal nacional y territorial:

“la Presidencia de la República liderará el proceso de reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial, en coordinación con todas las entidades competentes, con la finalidad de garantizar la profesionalización en el carácter preventivo y de advertencia que permitan la articulación y el resarcimiento oportuno y efectivo al daño al patrimonio público. Dicho modelo debe contemplar la autonomía financiera y gerencial/administrativa del control fiscal territorial, la selección por concurso de méritos de los contralores territoriales, el cambio de periodos que prevean la injerencia de actores locales, la adopción de medidas anti clientelistas y la posibilidad de invertir en tecnología y modernización institucional” (Departamento Nacional de Planeación, 2018^[2]).

En este sentido, el propósito de la política del gobierno para 2018-2022, corresponde de una parte en reestructurar el modelo de vigilancia que desarrolla tanto la CGR como las Contralorías Territoriales, de manera que este se realice desde la perspectiva de la prevención del daño fiscal, bajo la profesionalización y especialización de estas entidades. Por otra parte, los propósitos de la política plantean la necesidad de brindar autonomía financiera y administrativa a los organismos de control fiscal, modificar los períodos de elección de los contralores territoriales, y la posibilidad de que estos órganos fortalezcan las inversiones en el mejoramiento tecnológico y en su modernización. El PND 2018-2022 permitió al Presidente de la República reestructurar jerárquica y funcionalmente la CGR, incluyendo la creación de varias delegadas, así como la creación de la DIARI.

Así mismo, varios cambios jurídicos e institucionales han desatado la necesidad de una política pública relacionada a la gestión fiscal. Por un lado, el Acto Legislativo 04 de 2019 estableció 3 966 nuevos sujetos de control del orden territorial, para los cuales la Contraloría tendrá la facultad de realizar discrecionalmente un control preventivo o concomitante. En la práctica, esta reforma conlleva pasar de un universo de 1 711 sujetos de control a un nuevo escenario potencial de 5 677 sujetos, y representa un cambio drástico en el ámbito de actuación de la CGR. Si bien la institución cuenta con un amplio despliegue territorial, ya que además de su sede central en Bogotá cuenta con 31 Gerencias Departamentales, nunca había ejercido control sobre entidades territoriales (DNP, 2021^[3]).

Estas condiciones generan la necesidad de establecer una política pública que permita desarrollar el potencial total de la CGR, incluyendo la retroalimentación a la administración pública y que responda a los desafíos establecidos por la novedosa reforma. A este desafío, se suma que la reforma de 2019 estableció que la CGR debe dirigir e implementar el Sistema Nacional de Control Fiscal, con apoyo de la Auditoría General de la República y que esto debe lograr la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal en el país.

Esta política podrá contener la visión unificada del control preventivo y concomitante, así como herramientas para el fortalecimiento e institucionalización de otras funciones de la CGR. Ejemplos internacionales como el de México muestran las ventajas de tener un sistema nacional de fiscalización como complemento a la política pública nacional anticorrupción (Recuadro 4.1)

Recuadro 4.1. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en México

En mayo de 2015, el Congreso Mexicano aprobó un conjunto de reformas de gobernanza para mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público. Esas medidas, que en algunos casos implicaron reformas a la Constitución del país, trazaron un nuevo mapa de las instituciones nacionales para promover tales principios mediante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Transparencia.

Parte de las reformas se enfocaron en ampliar el mandato de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la dotan de herramientas adicionales para que realice su trabajo, por ejemplo, capacidad para llevar a cabo auditorías en tiempo real, efectuar investigaciones e informar con mayor frecuencia al Congreso. La eficacia del Sistema Nacional de Fiscalización y las reformas recientes también dependen de otros participantes, como la Secretaría de la Función Pública —la entidad federal responsable del control interno—, así como los órganos de auditoría gubernamental subnacionales, donde los marcos jurídicos, las capacidades, los recursos y las necesidades son distintos.

Las bases operativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización establecen también el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Fuente: (OCDE, 2017^[4])

Asuntos tales como la continuidad institucional pueden incluir el reducir la rotación de los auditores y promulgar la especialización entre los mismo, inclusive en los Delegados y altos directivos. Para ello, incluso puede considerarse la posibilidad de ampliar el periodo de gestión del Contralor General de la República para evitar cambios administrativos y de personal cada 4 años. En temas de reforma legislativa, se podría considerar incluir una propuesta legislativa que propenda por permitir a la CGR emitir recomendaciones a las entidades públicas, aclarando la diferencia entre recomendaciones constructivas y coadministración. Así mismo, empoderar a las gerencias departamentales en todos los ciclos del control fiscal, con especial énfasis en el rol que cumplen en el control preventivo y concomitante.

Además, una visión en el largo plazo debería incluir un análisis de oportunidades y desafíos relacionados con el rol de la Contraloría hacia actores externos. En este sentido, la Contraloría podría pensar en diseñar una política pública que vaya más allá de los 4 años del PND y que guie el actuar de todo el sector. En particular, esta política, que podría estar pensada a modo de Plan Decenal de la Gestión Fiscal, tendría la potencialidad de apalancar un proceso de generación de confianza, rendición de cuentas e información a la ciudadanía sobre el rol de la CGR como garante de las finanzas públicas.

En relación al control preventivo y concomitante, varios académicos y miembros de la sociedad civil expresaron la necesidad de conocer más en detalle sobre esta visión de largo plazo de la CGR, así como aspectos procedimentales del mecanismo, entre ellas, sus funciones, ventajas y desventajas, así como la necesidad de generar criterios técnicos que permitan hacer control social sobre el mismo. La CGR podría entonces hacer más visibles los aspectos metodológicos y los resultados de este novísimo control.

En este sentido, la Contraloría podría considerar acciones dentro de esta política dirigidas a hacer más visible la estructura interna asociada al control preventivo y concomitante, así como visualizar los aspectos más técnicos del mismo, como por ejemplo sus aportes sobre la gestión de riesgos en las entidades públicas o su rol en la gobernanza de datos en Colombia. También, para este propósito se hace fundamental poner en funcionamiento el Sistema General de Advertencia Pública (SIGAP), administrado por la Oficina de Planeación de la CGR que aún no culmina y avanzar de manera prioritaria en el banco de resultados positivos que está atado a este sistema, así como el banco de buenas prácticas de gestión fiscal.

Hacer uso de la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización como espacios de articulación con la administración pública y en relación a la gestión fiscal en Colombia

En Colombia, la Comisión Nacional de Moralización (CNM) es un mecanismo de alto nivel que trabaja en la coordinación entre actores relevantes para prevenir y combatir la corrupción. La CNM es un órgano compuesto por 13 miembros; entre ellos el Presidente de la República; el Procurador General; el Fiscal General y el Contralor General. La Secretaria de Transparencia de la Vicepresidencia de la República es la secretaria técnica de la CNM. La CNM debe asegurar el intercambio de información y datos entre los organismos mencionados, establecer indicadores para evaluar la transparencia en la administración pública y adoptar una estrategia anual para promover la conducta ética en la administración pública. La Comisión emite informes y publica las actas de las reuniones (OCDE, 2017^[5]).

El Estudio de la OCDE sobre Integridad de Colombia ya se había pronunciado sobre las ventajas de alinear y fortalecer aspectos normativos y de política de integridad en Colombia a través de la Comisión Nacional de Moralización. Este estudio, señaló como clave garantizar una estrecha coordinación entre la aplicación de la ley y la prevención de brechas de integridad (OCDE, 2017^[5]).

Como se resaltó en este informe, la necesidad de desmitificación de la labor de la Contraloría y en particular de su relacionamiento con la administración pública es una necesidad imperiosa. En este sentido, la CNM ha servido como canal de comunicación sobre aspectos positivos y ventajas del control preventivo y concomitante, así como espacio de discusión sobre dudas y recelos por parte de la rama ejecutiva. En efecto, la CNM ha sido escenario propicio para mostrar resultados del control fiscal preventivo y concomitante, dando herramientas e información a las demás entidades que la conforman. Ejemplo de esto han sido las sesiones llevadas a cabo en el año 2021, en donde la CGR participó en la CNM, proponiendo el control preventivo y concomitante a los recursos para la atención de la pandemia COVID-19, incluyendo la compra de vacunas y a los recursos del FOME (Fondo de Mitigación de Emergencias). En dicha reunión se presentó la estrategia conjunta con la Procuraduría General de la Nación. Sumado a ello, se presentaron temas relacionados con el control concomitante y preventivo como la identificación de proyectos críticos, obras inconclusas y elefantes blancos. Así mismo, se presentó “Controlapp” como herramienta de control social y denuncia. Esta aplicación permite el seguimiento a proyectos intervenidos por el control preventivo y concomitante, entre ellos los proyectos relacionados con el Túnel de la Línea, la Ruta del Sol, el Sistema de Alcantarillado de Orito-Putumayo, entre otros. Esta práctica es un buen ejemplo para el uso constructivo de la CNM como plataforma para el diálogo y la CGR debiera considerar seguir en esta dirección.

A nivel territorial, la CNM brinda lineamientos a ser implementados por las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) en los Departamentos. De hecho, los riesgos de corrupción a nivel territorial, comparados con el nivel nacional, a menudo son diferentes y podrían ser mayores por diversos motivos (OCDE, 2021^[6]):

- Primero, una proporción importante de los recursos públicos se ejecutan en los niveles subnacionales y los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad para la prestación de una gran parte de los servicios públicos (como agua y saneamiento, manejo de residuos, licencias y permisos, educación, atención de la salud) creando riesgos para la integridad (OCDE, 2018^[7]).
- Segundo, el territorio en Colombia se caracteriza a menudo por una mayor debilidad del control externo. Las contralorías territoriales a veces no logran escapar de las lógicas políticas de las regiones y corren un riesgo de ser capturadas (OCDE, 2021^[6]). Las dinámicas políticas regionales son evidenciables en las elecciones de los contralores territoriales, permeando la independencia de estos órganos de control (Corredor and Cortés, 2018^[8]). Discusiones varias ya han propuesto la necesidad de implementar otro modelo de elección que permita la despolitización de estos cargos y su profesionalización.
- Tercero, se pudo observar, que a nivel sub nacional todavía hay vacíos relacionados con la cualificación y capacidad del personal técnico de los órganos de control territorial. Tomando en consideración que este nuevo control preventivo y concomitante se basa en la capacidad técnica de los equipos, estas deficiencias implican un riesgo para su éxito.

En el territorio, las CRM son órganos de coordinación de la lucha contra la corrupción y comprenden los representantes de la Procuraduría General de la Nación; el Fiscal General (Fiscalía General de la Nación); el Contralor General (Contralor General de la República); el Consejo de la Judicatura (Consejo Seccional de la Judicatura); y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital (Contraloría Departamental, Municipal y Distrital). Además, otras entidades pueden ser invitadas al CRM cuando se consideren necesario.

El estudio de la OCDE sobre las CRM resaltó que, actualmente, el rol de las CRM en prevenir corrupción y fraude a nivel regional es limitado porque no se articulan con las gobernaciones y las alcaldías (OCDE, 2021^[6]). Así, el estudio recomienda considerar la ampliación de las CRM para incluir la administración pública como miembros y así facilitar una mejor articulación y diálogo. A corto plazo, se podrían promover reuniones periódicas entre las CRM y los gobiernos departamentales. La legislación ya contempla la posibilidad de invitar a los Gobernadores, y se podrían promover esas reuniones con apoyo de la Secretaría de Transparencia y del DAFP en forma semestral. El propósito de estas interacciones periódicas es, por ejemplo, compartir ideas sobre los riesgos de corrupción, establecer prioridades para el departamento, presentar el progreso logrado en el rubro de integridad y lucha contra la corrupción y analizar las oportunidades para actuar, así como los desafíos encontrados (OCDE, 2021^[6]).

Es en este marco que la perspectiva del nuevo control preventivo y concomitante podría ser particularmente propicio para mejorar el dialogo constructivo entre la CGR y las administraciones locales. La CGR podría hacer uso de los espacios que brindan las CRM para hacer visibles las ventajas del control preventivo y concomitante pero también usarlos como fuente de retroalimentación sobre patrones detectados o alertas identificadas a nivel territorial e incluso pasar esta información a la administración local para generar correctivos. Ejemplo de esto, es el caso observado durante la misión virtual en La Guajira, en donde una alerta fue socializada no solo entre los órganos de control, sino que sirvió para hacer seguimiento de la misma con la administración pública. Esto, muestra el potencial que tienen las CRM en la coordinación con gobernaciones y las alcaldías.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2019), *Informe de Evaluación del Desempeño*, [1]
https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/449782/Informe+Final+MMD+EFS+CGR+Colombia+2019_unlocked.pdf/611096c8-6eef-4de0-924e-2839eab84552 (accessed on 24 August 2021).
- Corredor, F. and V. Cortés (2018), “¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia?”, in Henao Pérez, J. and C. Isaza Espinosa (eds.), *Corrupción, política y sociedad*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. [8]
- Departamento Nacional de Planeación (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, [2]
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf> (accessed on 24 August 2021).
- DNP (2021), *CONPES 4045*, [3]
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4045.pdf> (accessed on 8 September 2021).
- OCDE (2021), *La Integridad Pública a Nivel Regional en Colombia: Empoderando a las Comisiones Regionales de Moralización*, OECD, Paris, [6]
<http://www.oecd.org/corruption/ethics/integridad-publica-nivel-regional-colombia.pdf> (accessed on 25 July 2021).
- OCDE (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-es>.
- OCDE (2017), *El Sistema Nacional de Fiscalización de México: Fortaleciendo la Rendición de Cuentas para el buen Gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264268975-es>.
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.

5 Recomendaciones para fortalecer la implementación del control preventivo y concomitante en Colombia

Con el objetivo de facilitar las discusiones en la CGR en base a este informe y de sus recomendaciones, la siguiente tabla ofrece una visión general de las acciones propuestas en los diferentes capítulos. Algunas acciones recomendadas podrían implementarse en un corto plazo y bajo el control directo de la Contraloría, otras pueden requerir un dialogo a nivel de Estado y cambios legislativos, y podrían considerarse como objetivos en el medio o largo plazo.

Capítulo 1	Difundir y capacitar sobre el cuerpo normativo existente, incluye las regulaciones internas de la CGR relacionadas con los procesos y procedimientos asociados a la alerta y la advertencia, haciendo énfasis en las diferencias y funcionalidades de cada una.
	Considerar la unificación de los instrumentos normativos (Decreto, Resoluciones y resoluciones Reglamentarias Ejecutivas) en un solo cuerpo normativo y la unificación de términos y conceptos (ej. Diferencia entre alerta temprana producida por la CGR y alerta temprana producida por control interno) que ayuden a clarificar el rol y funcionalidades de las diferentes etapas del proceso.
	Generar una guía de auditoría o cartilla ilustrativa dirigida a entidades, Gerencias Departamentales y las mismas dependencias de la CGR en donde se explique el funcionamiento de la alerta y advertencia y los actores que intervienen en cada una, a través de ejemplos y casuística, incluyendo ejemplos sobre qué actuaciones pueden constituir coadministración y cuales son propias del control preventivo y concomitante.
	Considerar la apertura de un diálogo a nivel de Estado en vista de incorporar la posibilidad que la CGR genere recomendaciones constructivas a las administraciones públicas sobre cómo abordar y mitigar los riesgos o problemas identificados en auditorías o durante el control preventivo.
	Medir asertivamente los logros y resultados del control preventivo y concomitante de la Contraloría, migrando al uso de indicadores que miden impactos con respecto a cambios estructurales en la administración pública.
	Considerar establecer pesos y contrapesos en la toma de decisión respecto a la función de advertencia. En particular, analizar la posibilidad de incluir con la publicación de la advertencia los documentos soporte o una síntesis del proceso de toma de decisión, así como un espacio de deliberación interno dentro de la CGR que soporte la decisión final emitida por el Contralor General.
Capítulo 2	Considerar medir el progreso de la calidad de datos que recibe e incorporar dicho componente en la metodología del Modelo de Gobernanza de Datos siendo diseñado actualmente.
	Promover a través de las mesas técnicas con la administración pública y con base en las tecnologías de uso por parte de la DIARI, la estandarización de un modelo de bases de datos que permita la interoperabilidad de altos volúmenes de información, de tal suerte que se facilite su automatización.
	Continuar el trabajo conjunto con la Procuraduría General de la Nación para lograr una mayor diligencia por parte de las dependencias ordenadoras del gasto público en el manejo y cargue de la información de gestión fiscal.
	Promover, a través de los espacios de interacción actuales (mesas de trabajo e informes de retroalimentación) la automatización por parte de las entidades de todos sus procesos, con el fin de poder tener información estructurada y de mejor calidad.
	Trabajar en la limpieza de datos y retroalimentación con otros actores, incluyendo el nivel territorial, administradores privados y fondos parafiscales.
	Comunicar no solo de manera interna, sino externa, el rol del “Comité de Gobierno de Datos e Información” de manera tal que ayude en la unificación del mismo estándar tecnológico en todas las Contralorías, para facilitar la interacción de datos internos.
	Basados en el modelo del Comité de Gobierno de Datos de la CGR, propender por que la administración pública determine el diseño e implementación de un comité intersectorial (ente rector) del manejo y calidad de datos para todas las entidades.
	Desarrollar una visión unificada para los datos y el análisis, incluida una que refleje las tendencias de auditoría y gobernanza relacionadas con los macro datos. Esta visión de política puede incluirse y alinearse con el próximo Plan Nacional de Desarrollo, proporcionando objetivos más amplios para la transformación digital.
	Establecer indicadores y una teoría de cambio con respecto a los datos y el análisis, centrándose en los resultados y no simplemente en los productos (por ejemplo, indicadores que reflejan la prevención, mitigación o recuperación de pérdidas).
	Desarrollar un plan de acción para asegurar la relevancia de sus iniciativas analíticas y la confiabilidad de los resultados, particularmente para las nuevas metodologías y sistemas que están en desarrollo.
Usar el marco de gobierno de datos para ayudar a enmarcar áreas clave en las que enfocarse e identificar prioridades.	
Incorporar herramientas tendientes al trabajo preventivo, incluida la identificación de riesgos en la administración pública, así como la adecuada comunicación de los mismos a los gerentes públicos. Este trabajo, puede a su vez apalancarse en el uso de modelos de prospectiva e incorporar información disponible dentro de las diferentes áreas de la CGR (como la producida por ejemplo por auditorías de desempeño y estudios sectoriales).	

Promover el aprendizaje, la inclusión y la experimentación al utilizar datos y nuevas técnicas. Incluyendo, desarrollar una línea de base para medir el impacto de la CGR en relación a las nuevas estrategias de analítica de datos y en relación a los resultados y ventajas de la misma.
Sensibilizar a los funcionarios de la CGR sobre la analítica de datos y como ésta contribuye al análisis de riesgos en aras del desarrollo de capacidades técnicas y promoción de la especialización del personal.
Generar coordinación interna mediante reuniones entre la DIARI y las Contralorías Delegadas Generales, Sectoriales y Territoriales con el objetivo de identificar y hacer uso de la información interna de la Contraloría, incluyendo informes de auditoría de años anteriores.
Articular con el nivel territorial de manera tal que reciban la misma información compartida con otras dependencias de la CGR, en particular a través de la generación de enlaces y el fortalecimiento de las capacidades en las Gerencias Departamentales Colegiadas.
Aprovechar el nuevo control preventivo y concomitante para fortalecer los estudios sectoriales y las auditorías de desempeño
Fomentar un cambio conductual y cultural, apalancándose en la actual institucionalidad de la CGR, que ayude a entender e interiorizar la función preventiva en la CGR, en la administración pública y en la ciudadanía
Incluir en el procedimiento de seguimiento permanente a los recursos públicos para el ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo (Proceso VIG 01 PR 001) guías casuísticas de ejercicios previos, así como algunas prácticas internacionales en la materia.
Analizar la posibilidad de tener un comité interno, no vinculante, en donde se discutan algunos de los casos más relevantes, los riesgos identificados y la mejor manera de aproximar las diferentes situaciones. En particular, este comité podría contar con la afluencia no solo de las áreas involucradas directamente, sino también de otros actores relevantes, según sea el caso.
Continuar con los ejercicios de retroalimentación de las Delegadas a la DIARI y en relación a la utilidad, pertinencia y uso de la información que producen.
La DIARI podría tener una comunicación más cercana con diferentes áreas de la CGR, incluidas las Gerencias Departamentales, en el sentido de enviar los informes de análisis que producen, así como dar capacitación y entrenamiento a las mismas sobre el uso y lectura de la información producida.
Analizar la posibilidad de crear una unidad especializada que permita el análisis intersectorial de la información recabada por las Delegadas Sectoriales para efectos del control preventivo y concomitante.
Considerar establecer los grupos de trabajo de control concomitante y preventivo, según lo dispuesto en la Resolución 762 de 2020, Art. 38 y de conformidad con las necesidades de la CGR y las Contralorías Sectoriales.
Dar la función de las auditorías de desempeño a las DES, como parte del proceso de evaluación de políticas públicas, las cuales hoy en día están a cargo de las mismas DES, asegurando la articulación con las áreas de vigilancia fiscal en lo pertinente.
Avanzar en la actualización de la nueva Guía de Auditoría de Desempeño en donde se incorporan los criterios y estándares de las normas ISSAIS 300 (3000, 3910, 3920) y el Decreto Ley 403 de 2020.
Reestablecer y restaurar los perfiles que se requieren en las DES, en particular proveer los cargos faltantes en el tema relacionado con auditorías de desempeño.
Consolidar un equipo de mentores para hacer programas de capacitación en auditorías de desempeño, garantizando que quienes reciban la capacitación tengan el perfil adecuado para dichas funciones.
Desarrollar una estrategia de participación ciudadana y que a su vez aporte a los ODS mediante mecanismos de diálogo, participación y rendición de cuentas con la ciudadanía, que reflejen una visión ciudadana en el control y aporten sostenibilidad a las políticas públicas auditadas.
Continuar la capacitación y entrenamiento a las Delegadas Sectoriales, Generales y Gerencias Departamentales Colegiadas sobre los alcances del control preventivo y concomitante, así como el uso de la información producida por la DIARI. Podría incluso ampliarlo al análisis de riesgos y gestión de la administración pública, examinando la capacidad de ésta para alcanzar los resultados previstos.
Hacer uso del Centro de Estudios Fiscales (CEF), que tiene a su cargo la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos, para realizar procesos de formación interna conducentes a generar programas de manera periódica de las labores propias del control preventivo, incluyendo en la identificación y gestión de riesgos de corrupción.
Considerar implementar medidas que apunten a un aprendizaje en el día a día a través de superiores y pares, identificando y sensibilizando líderes internos que se puedan transformar en vectores de cambio.
Establecer los objetivos de desempeño interno del control preventivo, que de momento no tienen una metodología para ser medidos.

	Fortalecer los grupos de control preventivo al interior de las Delegadas Sectoriales. En particular, establecer una gerencia del control preventivo al segundo nivel del Delegado. Esto permitirá que aun cuando el auditor puede actuar en ambos sentidos, la función preventiva este claramente diferenciada tanto interna como externamente.
Capítulo 3	Aclarar el rol de las UCI en relación a identificar alertas tempranas para el control preventivo y concomitante, tomando en consideración los límites de su rol y funciones, en particular, los aportes en la identificación de hechos puntuales de corrupción.
	Incorporar la información producida por las “alertas” o “advertencias” como un elemento adicional para la planeación de auditorías internas, en particular a través de la retroalimentación a las UCI.
	Crear canales de comunicación adecuados con UCI con el fin de afinar los mecanismos de cooperación, de manera tal que los pedidos de información a las UCI se racionalicen y se evite el pedido de los mismos documentos por parte de múltiples dependencias de la CGR
	Generar procesos de empoderamiento de la ciudadanía y establecer con mayor claridad su rol en el control preventivo y concomitante.
	Hacer más visibles ciertas acciones tomadas para la generación de alertas, los procesos y organigramas asociados al control preventivo.
	Promover acuerdos de colaboración entre organizaciones sociales, incluidas universidades, y la CGR para colaborar en iniciativas de tecnología ciudadana o apoyarse en actividades externas de control y empoderar a la ciudadanía como socio en la promoción de datos abiertos.
	Compartir los riesgos identificados con entidades y organismos públicos con el fin de que sirvan de ejemplo para revisar los mapas de riesgos, actualizarlos y fortalecer los controles; como fuente de conocimiento y mecanismo preventivo para las entidades
	Conducir procesos de retroalimentación a las UCI sobre la calidad de la información allegada y producida por ellas.
	La Auditoría General de la República puede ser invitada a formar parte de las acciones del fortalecimiento de los dos controles y en particular, hacer uso de la información que produce a través del sistema de “banderas rojas”.
	Continuar con la creación del SACI, como fuente de apoyo al intercambio de información entre las UCI y la CGR.
Fortalecer la Unidades de Control Interno en su integralidad, asignando los recursos y apoyo necesarios para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo a nivel territorial	
Capítulo 4	Asegurar la coordinación y la continuidad del control preventivo en Colombia a través de una política pública de la gestión fiscal.
	Incluir en el próximo Plan Nacional de Desarrollo una visión de largo plazo sobre el control fiscal en Colombia, incluyendo aspectos relacionados con el control preventivo y concomitante, así como herramientas para fortalecer la imagen institucional de la CGR hacia la ciudadanía.
	Promover ejercicios de continuidad institucional que promuevan la reducción de rotación de los auditores y promulgar la especialización entre los mismo, inclusive en los delegados y altos directivos.
	Considerar la posibilidad de ampliar el periodo de gestión del Contralor General de la República para evitar cambios administrativos y de personal cada 4 años.
	Empoderar a las Gerencias Colegiadas Departamentales en todos los ciclos del control fiscal, con especial énfasis en el rol que cumplen en el control preventivo y concomitante
	Considerar una política pública que incluso vaya más allá de los 4 años del PND y que guíe el actuar de todo el sector. En particular, esta política, que podría estar pensada a modo de Plan Decenal de la Gestión Fiscal,
	Considerar hacer más visible la estructura interna asociada al control preventivo y concomitante, así como visualizar los aspectos más técnicos del mismo.
	Poner en funcionamiento el Sistema General de Advertencia Público (SIGAP).
	Hacer uso de la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización como espacios de articulación con la administración pública y en relación a la gestión fiscal en Colombia.
	Hacer uso de los espacios que brindan las CRM para hacer visibles las ventajas del control preventivo y concomitante pero también usarlos como fuente de retroalimentación a la rama ejecutiva sobre patrones detectados o alertas identificadas a nivel territorial.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Control Preventivo y Concomitante de la Entidad Fiscalizadora Superior de Colombia

ESTRATEGIAS MODERNAS PARA NUEVOS DESAFÍOS

Las entidades fiscalizadoras superiores pueden contribuir a lograr mejoras sustanciales en la gestión pública. En Colombia, la Contraloría General de la República (CGR) ha implementado una nueva función de control preventivo y concomitante que identifica riesgos durante la ejecución de proyectos y presupuestos. Este informe revisa el estado de la reforma hasta este momento y destaca su potencial para fortalecer la administración pública y así mejorar el impacto y la relevancia del trabajo de la CGR. Aborda también consideraciones estratégicas y proporciona recomendaciones sobre cuestiones tales como mejorar la coordinación interna dentro de la CGR, promover cambios comportamentales, mejorar la coordinación con las unidades de control interno y utilizar datos y tecnologías innovadoras para la auditoría. El informe también señala la necesidad de una política de gestión fiscal sólida y de largo plazo en Colombia.



IMPRESA ISBN 978-92-64-92210-5
PDF ISBN 978-92-64-63884-6



9 789264 922105