

**Análisis crítico del avance en el componente de Administración del Riesgo, en el sector de
los Organismos de Control**



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA

BOGOTÁ, D. C., 2017

Contenido

1. Resumen.....	3
2. Introducción	4
3. Justificación	6
4. Problema de investigación	7
5. Pregunta de investigación	14
6. Objetivos.....	15
6.1 Objetivo general.....	15
6.2 Objetivos específicos	15
7. Hipótesis	16
8. Metodología	17
9. Antecedentes o estado del arte	18
10. Marco teórico	21
11. Marco conceptual.....	23
12. CAPÍTULO 1. Descripción de los elementos del componente de Administración del Riesgo del MECI y del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	266
13. CAPÍTULO 2. Valorar las diferencias y similitudes que se presentan en los procesos del componente de Administración del Riesgo en las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control. 38	
14. CAPÍTULO 3. Evaluar los procesos implementados por las entidades del sector de Organismos de Control en el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.....	56
15. Conclusiones	68
16. Recomendaciones	70

1. Resumen

El Estado colombiano ha realizado esfuerzos para poder disminuir la corrupción en el país, especialmente en las entidades del sector público. De esta manera, según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, estas entidades deben establecer una estrategia de lucha contra la corrupción. Para este fin, deben elaborar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) y debe ser presentado cada año a partir del 2013. Este plan se fundamenta en el componente de Administración del Riesgo, en el que se establece principalmente cuáles son los riesgos de corrupción y cuáles son las medidas para mitigarlos. Además, el Departamento Administrativo de la Función Pública emite unos indicadores que determinan cuál es el grado de madurez de este componente en cada una de las entidades y en cada sector. Para esta investigación se tendrá en cuenta el sector de Organismos de Control. De esta manera, se determinó de qué forma el PAAC influye en el componente de Administración del Riesgo, teniendo en cuenta los indicadores del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Palabras clave:

Administración del Riesgo, Organismos de Control, Control Interno.

Abstract

The Colombian State has made efforts to reduce corruption in the country, especially in public sector entities. Thus, according to article 73 of Law 1474 of 2011, these entities must establish a strategy in the fight against corruption. To this end, it must prepare the Anti-Corruption and Citizen Care Plan (PACC) and must be submitted every year as of 2013. This plan is based on the Risk Management component, which establishes mainly the risks of corruption and which are measures to mitigate them. In addition, the Administrative Department of Public Function issues some indicators that determine the degree of maturity of this component in each of the entities and in each sector. For this research, the sector of Control Organizations is taken into account. In this way, it was determined how the PAAC influences the Risk Management component, taking into account the indicators of the Administrative Department of the Public Function.

Keywords:

Risk Management, Control Organizations, Internal Control.

2. Introducción

A partir de la Ley 87 de 1993, en su artículo 1, se entiende que el Control Interno es un sistema integrado de métodos, principios, normas y mecanismos adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades y operaciones se realicen con las normas vigentes (Ley 87, 1993, art. 1) , junto con las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y los objetivos previstos, en los cuales es posible evidenciar que las entidades que poseen Control Interno pueden reducir riesgos que lleguen a dificultar el logro de sus objetivos.

De acuerdo con lo anterior, existen modelos de Control Interno que ayudan a mitigar los riesgos que se pueden presentar dentro de la entidad. Uno de los modelos aplicados por las empresas es el modelo COSO, el cual va enfocado en cumplir con las estrategias y políticas de las compañías privadas. Montilla, Montes y Mejía (2007) explican que COSO “(...) se diseñó para apoyar a la dirección en un mejor control de su organización. Provee un estándar como fundamento para evaluar el control interno e identificar las prácticas aplicables” (p. 6). Estos modelos permiten evaluar el Control Interno de la entidad en todos sus componentes: desde las políticas y normas hasta el seguimiento y monitoreo de las actividades para desarrollar un sistema de alta calidad dentro de las entidades.

Por otro lado, en Colombia existe un modelo que está enfocado en las empresas públicas denominado Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual se creó por medio del Decreto 1599 de 2005 que busca actualizar los elementos y las herramientas del modelo para permitir su implementación y el fortalecimiento continuo en las entidades públicas. Por lo tanto, el Departamento Administrativo de la Función Pública de la República de Colombia (2014) explica que la finalidad del modelo es servir como herramienta gerencial para el control a la gestión pública, la responsabilidad y el compromiso de la alta dirección.

Así mismo, la Ley 1474 de 2011 establece que las compañías del sector público deben elaborar una estrategia de lucha contra la corrupción, más específicamente en el artículo 73, el cual menciona que cada entidad del Estado debe elaborar un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano que contemple, entre otras cuestiones, un mapa de riesgos de corrupción, en la respectiva entidad, y las medidas concretas para mitigar esos riesgos, con el objetivo de robustecer el sistema de Control Interno (Ley1474, 2011, art. 73).

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es una herramienta que busca crear pautas para la lucha contra la corrupción. Fue impuesto por el Estado colombiano, a través de la Secretaría de Transparencia, debe ser realizado por las entidades del sector público cada año y debe establecer un conjunto de procedimientos que estén en función de su objetivo. Por lo anterior, se hace relevante conocer el avance que tuvo el sector de los Organismos de Control en relación con el componente de Administración del Riesgo en un periodo de 2008 a 2015, con el fin de resaltar las políticas, normas, los lineamientos y las pautas empleadas por las entidades.

El siguiente trabajo de investigación, por tanto, está dividido en tres capítulos: en el primero se describen los elementos que componen la Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. En el segundo se determinan las similitudes y diferencias de las cuatro entidades que conforman el sector de los Organismos de Control. Es importante aclarar que una de estas empresas no fue tomada en cuenta por falta de información, es decir, no se podía analizar su avance a lo largo de los años de la investigación. Y por último, se evalúan los procesos implementados por las compañías de los Organismos de Control en el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano con el objetivo de reconocer el progreso del componente de Administración del Riesgo del sector.

3. Justificación

Para el desarrollo de un profesional contable es necesario tener todas las competencias y habilidades que le permitan ejercer un cargo en una entidad. Esto conlleva responsabilidades del profesional con respecto a la información que presenta la empresa, por lo tanto, al desempeñarse en el área de auditoría es importante seguir trabajando en los modelos que utiliza día a día en el sector público en Colombia, con el fin de estar actualizado con las nuevas normativas que lo atañen. Además, se ha identificado que las problemáticas de riesgos de corrupción que el modelo MECI pretende contrarrestar con uno de sus componentes, aún siguen en el sector, por lo cual se requiere de una contribución como futuros profesionales, mediante la identificación de los procesos implementados por las entidades del sector de los Organismos de Control, con respecto al PAAC, para generar opciones de mejora con base en las políticas, estrategias y los lineamientos utilizados en este sector, y con los riesgos que tienen que ver con la corrupción.

El PAAC es importante para una entidad porque es un instrumento de tipo preventivo para el control de la gestión. De igual modo, su elemento fundamental es cerrar los espacios propicios para la corrupción y las medidas para mitigarlos. Por tal motivo, es esencial conocer el progreso de este Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano para así conocer el verdadero avance en materia de riesgo de corrupción de las entidades públicas, específicamente en el sector de los Organismos de Control.

Dado lo anterior, como ciudadanos se entenderá que esto es un problema crítico que afecta a todos, porque MECI es un modelo desarrollado para el sector público colombiano; por lo tanto, desde la profesión contable se podrá contribuir para que este tenga mejores resultados, en cuanto a la Administración de Riesgos y en relación con el plan de corrupción del sector que se va a escoger.

4. Problema de investigación

Según la Ley 87 de 1993, en su artículo 1, el Control Interno es un sistema integrado de métodos, principios, normas y mecanismos adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades y operaciones se realicen con las normas vigentes (Ley 87, 1993, art.1), junto con las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y los objetivos previstos, en los cuales es posible evidenciar que las entidades que poseen Control Interno pueden reducir riesgos que lleguen a dificultar el logro de sus objetivos.

De acuerdo con lo anterior, uno de los modelos aplicados por las empresas es el modelo COSO, el cual se enfoca en cumplir con las estrategias y políticas de las instituciones privadas. Montilla, Salazar y Soto (2007) explican que COSO “(...) se diseñó para apoyar a la dirección en un mejor control de su organización. Provee un estándar como fundamento para evaluar el control interno e identificar las prácticas aplicables” (p. 6). Además, este modelo cuenta con cinco componentes para la evolución del modelo y su continuo mejoramiento.

Del mismo modo, en Colombia existe un modelo que está enfocado en las entidades públicas denominado Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual se creó por medio del Decreto 1599 de 2005; sin embargo, este fue derogado por el Decreto 943 de 2014 lo cual se presentó debido a que los riesgos empresariales cambian en la medida en que transcurre el tiempo y las empresas deben robustecer los procesos de Control Interno, por lo que este Decreto busca actualizar los elementos y las herramientas del modelo para permitir su implementación y el fortalecimiento continuo en las entidades públicas. Por lo tanto, el Departamento Administrativo de la Función Pública de la República de Colombia (2014) explica que la finalidad del modelo es servir como herramienta gerencial para el control a la gestión pública, la responsabilidad y el compromiso de la alta dirección.

La implementación del MECI en las entidades públicas permite cumplir con los objetivos propuestos por la alta gerencia. Así, por ejemplo, Bohórquez (2011) comenta que los esfuerzos de control se orientan a mejorar los niveles de productividad de la organización. Además, Montilla, Salazar y Soto (2007) manifiestan que “(...) el control interno documenta el proceso administrativo en procura de eficiencia, eficacia, economía, equidad y ecología, y también verifica su cumplimiento” (p. 3). De acuerdo con lo anterior, es posible explicar que los modelos de Control Interno ayudan a administrar, de mejor manera, los recursos de la empresa y además son importantes en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Este modelo está compuesto por dos módulos: en el primer módulo de Control y Planeación, se encuentran los componentes y elementos que permiten asegurar que la planeación y ejecución de la entidad tenga los controles necesarios para su realización (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2014). Adicionalmente, uno de los objetivos es introducir cultura organizacional, ya que ofrece apoyo y evaluación de los procesos. Este módulo, a su vez, se divide en tres componentes: Talento Humano, Direccionamiento Estratégico y Administración del Riesgo, los cuales están orientados a generar los estándares que permitan el desarrollo y afianzamiento de una cultura del control en la entidad.

En el segundo módulo, de Control, Evaluación y Seguimiento, se encuentran los componentes y elementos que permiten valorar permanentemente la efectividad del Control Interno de la empresa, así como la eficiencia y eficacia de los procesos. Tiene como objetivo detectar desviaciones y generar recomendaciones para orientar las acciones hacia el mejoramiento de la entidad y se divide en tres componentes: Autoevaluación Institucional, Auditoría Interna y Planes de Mejoramiento, enfocados a la realización de planes, programas, proyectos y metas para el mejoramiento de la organización (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2014).

El Estándar Australiano AS/NZS 4360:199910, citado por el MECI (2014), menciona que la Administración del Riesgo “(...) es el término aplicado a un método lógico y sistemático de establecer, identificar, analizar, evaluar y comunicar los riesgos asociados con los procesos, de una forma que permita a las entidades minimizar pérdidas y maximizar oportunidades” (p. 58). Por lo tanto, la presente investigación se basará en el componente de Administración del Riesgo que sirve como herramienta fundamental para las entidades, ya que con su aplicación se disminuye la ocurrencia de hechos que afectan de manera negativa la gestión empresarial.

De igual modo, para que las empresas públicas apliquen el componente de Administración del Riesgo pueden optar por herramientas dirigidas a este componente. En el manual del MECI (2014) se exponen dos: la Guía para la Administración del Riesgo, realizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en la cual se presenta una estrategia de Administración del Riesgo y unos lineamientos para aplicar dicha estrategia; y la norma ISO 31000 que establece unos principios y propone un marco en el que los procesos de Administración del Riesgo sean globales a toda la entidad para que estos puedan llegar a ser eficaces. Llegados a este punto es importante señalar que existen diferentes estrategias para que las empresas del Estado puedan aplicar de la mejor manera el componente de Administración del Riesgo.

La Ley 1474 de 2011 establece que las entidades del sector público deben elaborar una estrategia de lucha contra la corrupción, más específicamente en el artículo 73, el cual menciona que cada entidad del Estado debe desarrollar un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), que contemple, entre otras cuestiones, un mapa de riesgos de corrupción, en la respectiva entidad, y las medidas concretas para mitigar esos riesgos (Ley 1474, 2011, art. 73). El PAAC es una estrategia que tiene como objetivo la lucha contra la corrupción.

Este plan fue impuesto por el Estado colombiano, a través de la Secretaría de Transparencia, debe ser realizado por las entidades del sector público cada año y debe establecer un conjunto de procedimientos que estén en función de su objetivo. La Presidencia de la República junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación emitieron en el 2015 un documento llamado *Estrategias para la construcción del PAAC* en el cual se establecen unos lineamientos para el desarrollo del PAAC. La Presidencia de la República (2015) estableció en tal documento una serie de componentes para la realización e implementación del Plan que se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1

Componentes del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano Rangos del puntaje del componente de Administración del Riesgo

Componente	Función
Gestión de riesgos de corrupción Mapa de riesgos de corrupción	Permite identificar, analizar y controlar riesgos determinando sus causas y consecuencias
Racionalización de trámites	Facilitar a los usuarios el acceso a los servicios de la entidad
Rendición de cuentas	Realizar un control social de interacción entre la entidad pública, los servidores públicos y los ciudadanos
Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano	Establece que los trámites y servicios deben ser presentados con información clara, completa y de calidad.
Mecanismos para la transparencia y el acceso a la información	Establece los lineamientos para cumplir con el derecho fundamental de acceso a la información pública.
Iniciativas adicionales	Da libertad a la entidad para realizar propuestas en función de cumplir con el objetivo del PAAC.

Fuente: Recuperado del Departamento Administrativo de Función Pública. *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano* (2015 v2). Elaboración propia.

El PAAC se caracteriza por guardar relación con el MECI, en uno de sus componentes, como bien lo expresa el documento *Estrategias para la construcción del PAAC* (2015) emitido por la Presidencia de la República. El primer componente de Gestión del Riesgo de Corrupción y Mapa de Riesgos de Corrupción “(...) toma como punto de partida los parámetros impartidos por el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) contenidos en la Metodología de Administración del Riesgo de Función Pública” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 5). De esta manera es importante resaltar que, si una entidad pública estructura su estrategia para la lucha contra la corrupción, debe tener en cuenta el componente de Administración del Riesgo establecido en el MECI.

El sector de los Organismos de Control reviste mucha relevancia ya que vigila la gestión fiscal del país ejercida por la Contraloría General de la República y ayuda a la transformación y modernización de los órganos para el control de la gestión fiscal, con el fin de promover los principios y las finalidades de la función administrativa consagrados en la Constitución Política. Existen cinco entidades que son: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de República, Auditoría General de la República, Defensoría del Pueblo y Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República. Además, se identificó que tres de estas entidades están evaluadas en el índice de transparencia de las entidades públicas; dos de ellas con nivel moderado de riesgo y una con nivel medio de riesgo.

Antes de la implementación del PAAC en el año 2012, las entidades públicas se regían por el MECI 2008 que aplicaba el componente de Administración del Riesgo, el cual se regía por varias leyes y decretos como la Directiva Presidencial 09 de 1999, la cual elabora pautas para la lucha contra la corrupción. Por otro lado, el Decreto 1537 de 2001, artículo 4, menciona el fortalecimiento de los sistemas de Control Interno en las entidades públicas, ya que estas autoridades establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo y, por último, está la Guía de Administración del Riesgo 2006 para combatir los riesgos basados en corrupción. De esta manera, es importante señalar que antes de la implementación del PAAC, el Estado ha tomado medidas en el intento de luchar contra la corrupción.

Dado lo anterior, el Departamento de la Función Pública presenta los resultados del MECI, por sectores y subsectores, para los años 2008, 2009 y 2011. Por su parte, el componente de Administración del Riesgo en el sector de los Organismos de Control demostró un buen desarrollo y cumplimiento, en los años 2010 y 2012. Este componente ha tenido un incumplimiento alto, lo cual demuestra que en el transcurso de este periodo se han implementado diferentes procesos que lo han impulsado a que tenga o

no un avance. En cuanto a las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control, en el periodo del 2008 al 2011 demostraron un buen desarrollo y cumplimiento constante.

Ahora bien, con la implementación del PAAC el Departamento Administrativo de la Función Pública muestra los resultados del análisis del desarrollo del Modelo de Control Interno (MECI) del 2015 y Tang

evidencia las fortalezas de las entidades públicas y el avance del modelo. La evaluación se llevó a cabo en cinco factores: Entorno de Control, Información y Comunicación, Direccionamiento Estratégico, Administración del Riesgo y Seguimiento.

Según la directora de Gestión y Desempeño Institucional, citada por el Departamento de la Función Pública (2016), “La importancia de esta evaluación radica en que se convierte en la herramienta con que cuenta la administración pública para establecer los correctivos necesarios en las entidades” (Párr. 2); por lo tanto, el Departamento Administrativo de la Función Pública emitió un documento en el cual se podrá interpretar los resultados de evaluación del MECI, en su reciente versión, es decir la del año 2015. Los factores por evaluar tendrán un puntaje de 1 a 5, con un respectivo rango de puntaje al que le corresponde un color específico y un nivel. Los rangos mencionados anteriormente se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2

FACTOR ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	
PUNTAJE 1 AL 5	
NIVEL	LA COMPAÑÍA DEBERÁ
Básico 1.5 - 2.4	Formular la política de Administración del Riesgo con el representante legal y el equipo directivo. Administración del Riesgo.
Intermedio 2.5 - 3.6	Tener en cuenta planes estratégicos de la entidad para la construcción de la política de Administración del Riesgo, su objetivo y alcance. Identificación de riesgos en los diferentes procesos de la compañía. Capacitación de los funcionarios.

Satisfactorio 3.7 - 4.6	<p>Contar con mecanismos de control, mapas de riesgos y monitoreo constante.</p> <p>Incluir en las políticas de Administración del Riesgo los niveles de aceptación y tolerancia al riesgo.</p>
Avanzado 4.7 - 5.0	<p>Actualización de la política de Administración del Riesgo.</p> <p>Conocer y aplicar la metodología de Administración del Riesgo.</p> <p>Garantizar los mecanismos de control y seguimiento.</p> <p>Tener identificados los riesgos.</p>

Fuente: Recuperado del Departamento Administrativo de la Función Pública. Interpretación de resultados de la Evaluación MECI (2015). Elaboración propia.

El MECI muestra en la Tabla 3 los resultados del sector de los Organismos de Control del año 2013 al 2015 y las cinco entidades que componen este sector, con su respectivo puntaje y nivel.

Tabla 3

Resultados del Modelo Estándar de Control Interno. Puntajes y nivel, sector de los Organismos de Control y sus subsectores

ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO - SECTOR DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL			
	2013	2014	2015
PUNTAJE	3,83	4,15	4,5
Procuraduría General de la Nación	5	4,81	4,73
Contraloría General de la República	3,23	3,45	4,29
Auditoría General de la República	3,9	5	4,62
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	3,9	5	4,62

Fuente: Recuperado del Departamento Administrativo de la Función Pública. Historial de resultado MECI.

Elaboración propia.

Al tener en cuenta la información de la tabla anterior, en el MECI varían los resultados en cuanto al componente de Administración del Riesgo, debido a su aplicación y a los lineamientos y las políticas que dependen de cada entidad. Por tal motivo, las entidades públicas manejan el PAAC basadas en este componente para evitar riesgos de corrupción y así mejorar su planeación. Se puede observar el avance del componente en relación con su componente de Administración del Riesgo en las diferentes instituciones que componen el

sector de los Organismos de Control. Vale la pena decir que los resultados varían con los años, y pueden ser favorables o desfavorables.

La variación, el cambio de puntaje y el nivel del componente de Administración del Riesgo en estas cinco entidades, con el transcurso de los años hicieron que la investigación se enfocara en este sector; por tal razón se tomará el PAAC de estas compañías desde el año 2013 hasta el 2015, así como las estrategias utilizadas por estas desde el 2008 hasta el 2012 del MECI, en relación con la Administración del Riesgo, en la cual se hará un análisis crítico de los procesos que han impulsado la mejora de Administración del Riesgo del PAAC en el sector de los Organismos de Control y las instituciones que lo componen en este periodo.

De esta manera es importante señalar que la investigación se elaborará bajo ciertos parámetros. En principio, se realizará un análisis en el que se revisen las características de los PAAC, en cuanto al componente de Administración del Riesgo de cada entidad para poder determinar cambios y tendencias. De igual forma, se busca establecer qué generó la aplicación del componente antes del PAAC y poder realizar un balance. Así mismo, se realizarán comparaciones entre las entidades, en las cuales se establezcan los puntos positivos y negativos de sus PAAC para poder identificar de qué manera y cómo le han aportado al componente de Administración del Riesgo.

5. Pregunta de investigación

¿De qué manera se ha generado un avance en el componente de Administración del Riesgo en el sector de los Organismos de Control, a través del MECI y el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano?

Sistematización de la pregunta de investigación

¿Qué elementos abarca el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en el sector de los Organismos de Control?

¿Cuáles son los procesos implementados por las cinco entidades del sector de los Organismos de Control en el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano?

¿Qué diferencias y similitudes se presentan en los procesos del componente de Administración del Riesgo, en las cinco entidades que conforman el sector de los Organismos de Control?

6. Objetivos

6.1 Objetivo general

Analizar el avance del componente de Administración del Riesgo a través del MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de las cinco entidades que componen el sector de los Organismos de Control.

6.2 Objetivos específicos

- Describir los elementos que abarcan el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, en el sector de los Organismos de Control.
- Valorar las diferencias y similitudes que se presentan en los procesos del componente de Administración del Riesgo, en las cinco entidades que conforman el sector de los Organismos de Control.
- Evaluar los procesos implementados por las cuatro entidades del sector de los Organismos de Control, en el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

7. Hipótesis

Las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control han avanzado de acuerdo con sus políticas, procedimientos, estrategias y lineamientos, diseñados e implementados en el componente de Administración del Riesgo.

8. Metodología

La investigación propuesta es de carácter descriptivo-explicativo y se realizó mediante una metodología cualitativa. En un primer momento, se recopiló e identificó información de los elementos que componen la Administración del Riesgo en el MECI y en el PAAC, teniendo en cuenta sus diferentes características, por lo que es necesario ejecutar una descripción de cada uno en las entidades que hacen parte del sector de los Organismos de Control. De igual manera, se compilaron los resultados de estadísticas realizadas por el MECI así como el Índice de Transparencia de la Entidades Públicas de la organización Transparencia por Colombia, las cuales serán analizadas de manera interpretativa y crítica con el fin de demostrar, mediante un análisis, el avance del componente de Administración del Riesgo y el aporte del PAAC.

Así mismo, en una segunda instancia se identificaron los diversos lineamientos, planes, políticas y características del componente de Administración del Riesgo de los años 2008 al 2015, debido a que se buscó especificar el avance de este componente mediante un análisis del antes y el después de la implementación del PAAC. También se hicieron entrevistas a los jefes de Control Interno de las entidades que componen el sector de los Organismos de Control, quienes son los encargados de verificar y evaluar la elaboración, aplicación, el seguimiento y control del PAAC en las empresas. Dichas entrevistas se llevaron a cabo en el 2017, entre febrero a mayo, con el objetivo de conseguir información relevante con respecto a los procesos diseñados e implementados en las compañías.

Finalmente en la investigación, a partir de las diferencias y similitudes encontradas, se estableció cómo ha avanzado el componente de Administración del Riesgo, en las cinco entidades que componen el sector de los Organismos de Control, en los últimos años. Por consiguiente, es necesario valorar estos elementos por medio de criterios de mejora del componente de Administración del Riesgo.

9. Antecedentes o estado del arte

Para esta investigación se encontraron diferentes estudios que trabajaron el tema de Administración del Riesgo, pero enfocándose en distintos factores; por tanto, se considerarán las más relevantes para así lograr identificar porqué debe hacerse la investigación que se acaba de presentar.

Como primera investigación se encontró a Gómez (2015), quien busca identificar las consecuencias de los mapas de riesgos de corrupción para determinar su incidencia en la prevención de este fenómeno. Sin embargo, se expresa que aun implementados los mapas de riesgos de corrupción no se ha evidenciado que estos permitan prevenir la ocurrencia del riesgo y mitigar sus efectos en las entidades públicas. Además, tal autor manifiesta que “(...) el Estado colombiano carece de un instrumento que le permita determinar si los mapas de riesgos de corrupción son un instrumento que faciliten la lucha contra este mal” (p. 8).

La investigación se desarrolló teniendo en cuenta cuatro entidades del sector público (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República y el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República), en las cuales se realizó una recolección de información sobre sus mapas de riesgos de corrupción y sobre las políticas implementadas para disminuir el riesgo, debido a que el propósito de este control es prevenir estos hechos que afectan de manera negativa la efectividad de la empresa. Además, se manifiesta que el componente de administración de riesgos del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) se encuentra estructurado mediante políticas que permiten identificar, analizar y valorar los riesgos.

Así mismo, se reconoce que en las instituciones en las cuales se hizo la investigación no se tiene claridad con respecto a los lineamientos establecidos para la formulación de políticas relacionadas con la corrupción. Por consiguiente, se explica que el mapa de riesgos de corrupción debe ser aplicado por las entidades para prevenir y disminuir este fenómeno con el soporte de estrategias y lineamientos desarrollados por la empresa.

Otra investigación encontrada fue la de Esenberg (1992), la cual busca identificar la importancia de la Administración del Riesgo en un estudio realizado en Estados Unidos, que se inició en ciudades de tamaño mediano, ya que estas enfrentan en mayor nivel diferentes riesgos. Dicho estudio puso en contexto el caso de Virginia Beach, la cual no tenía un sistema de gestión del riesgo y por tanto se decidió implementar el sistema en dos

departamentos públicos de esta: el de Infraestructura pública y el de Transporte público y de carreteras; el autor logra identificar debilidades en la prevención y mitigación de riesgos y propone que estos departamentos implementaran una estructura sólida de gestión. Para ello hizo énfasis en cada proceso manejado por la empresa, la prevención, el control y seguimiento de los riesgos y se basó en la ley y lo que aplica en ella.

De acuerdo con lo anterior, Enserberg (1992) concluye que la Administración del Riesgo debe tener una estructura sólida, que controle adecuadamente los riesgos. Además, si las personas involucradas en los procesos de la compañía se comprometen en el tratamiento y la solución de los problemas, el resultado de la Administración del Riesgo tendrá mejores resultados.

Cabe destacar que el sistema de Administración del Riesgo es una buena herramienta para la prevención y el control de los actos de corrupción de las empresas. Por tal motivo, Ángulo (2012) en su investigación buscó identificar y explicar mediante un estudio realizado, los sistemas de riesgos que maneja el sector salud. Tal autora menciona que las organizaciones pertenecientes a este sector decidieron utilizar el sistema SAR como una herramienta eficiente en la gestión del riesgo, ya que se quiere descubrir nuevas maneras de tratar o mitigar un posible riesgo que se presente en la compañía para que, finalmente, los clientes obtengan conocimiento de este tipo de sistemas que se están implementando así como los beneficios que traen.

Dicho estudio pone el caso de un hospital moderno, que debido a sus constantes actualizaciones en equipos médicos y en personal, sus procesos podrían llegar a tener una probabilidad alta de riesgos. Ángulo (2012) identifica las debilidades que se encuentran en el hospital por no tener una herramienta para el control de riesgos, como el robo de estos equipos médicos y, a su vez, reconoce los beneficios que trajo el sistema después de su implementación.

La autora también menciona y recomienda la importancia de promover la especialización y el seguimiento de cada proceso de gestión del riesgo implementado por la compañía, con una adecuada capacitación a los empleados y una dedicación de tiempo suficiente para la discusión e implementación de la estrategia en la gestión del riesgo, hecho que permite que este sistema se consolide y tenga un avance y mejoramiento, mientras se implemente.

Finalmente, Ángulo (2012) menciona que utilizar un sistema de gestión del riesgo marca la diferencia en calidad y precisión en los procesos de la empresa, para tener como fin

resultados positivos. De igual modo da relevancia a que el sistema de Administración del Riesgo sea preventivo y proactivo, ya que toma el tiempo necesario para mostrar resultados acordes con los planes implementados.

Después de haber presentado los antecedentes, la investigación se basará en los procedimientos, lineamientos, políticas y estrategias utilizados por el sector de los Organismos de Control, en el componente de Administración del Riesgo, para analizar el avance que ha tenido este durante el periodo del 2008 al 2015. Esta investigación tiene relación con las anteriormente mencionadas, en cuanto a la gestión y el control de los riesgos, ya que profundiza en la capacidad y en el liderazgo que tienen las compañías y los profesionales para hacer que la Administración del Riesgo sea eficiente y eficaz y obtenga como resultado el logro de los objetivos propuestos por las organizaciones para, finalmente, avanzar en cada periodo mediante un control y seguimiento de los procesos utilizados.

10. Marco teórico

Esta investigación está fundamentada en el análisis del componente de Administración del Riesgo que aplica en las entidades del sector de los Organismos de Control. Para comprender dicho componente y lo que a él le concierne, se presentarán de aquí en adelante dos teorías que le dan base a la investigación.

Para abordar el problema de la presente investigación es necesario considerar la teoría de Control Interno, que fue definida en 1971 por el Seminario Internacional de Auditoría Gubernamental de Austria, bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés) (2013), como un proceso integral efectuado tanto por la gerencia como por el personal, diseñado para gestionar los riesgos y dar seguridad en los procesos de la entidad. Cuenta con unos objetivos que abordan la ejecución eficaz y eficiente de las operaciones, el cumplimiento de las obligaciones, leyes, regulaciones, salvaguardan los recursos y evitan pérdidas.

En relación con lo anteriormente expuesto, los autores Kwo, Hong, Ping, Chao y Tang (2003) consideran el control como un “(...) sistema de prevención, detección y corrección de actos ilegales; por lo que hay sistemas de control preventivo, sistemas de control de detección y sistemas de control correctivos” (p. 244). Esto permite entender la necesidad que tienen las empresas de implementar un sistema de Control Interno para mitigar y controlar los riesgos que se presentan.

Se puede evidenciar que esta teoría aplica al objeto de esta investigación, en las cinco entidades del sector de los Organismos de Control, ya que cada una de estas utiliza e incluye políticas de seguridad, comunicación, control de acceso, planificación y seguimiento del negocio, a través de la implementación de estos sistemas, lo que permite que cada entidad sea diferente en la Administración del Riesgo y los resultados se puedan observar en los objetivos propuestos por cada una de ellas.

En cuanto al riesgo, Zusman (1980) establece la Teoría del Riesgo como la no ejecución de las obligaciones en términos contractuales por parte de los sujetos responsables, lo que trae consigo la posibilidad de que se generen situaciones que no estén previstas. De este modo, Giorgi, citado por Zusman (1980), establece que las obligaciones no se ejecutan por decisión propia o por factores externos.

Así, es importante resaltar que los riesgos, como los de corrupción, en los que se enfoca esta investigación, son generados por situaciones que no están pronosticadas dentro de las entidades del sector público. Esto se presenta debido a que los sujetos relacionados con estas, no ejecutan las actividades establecidas debido a que tienen sus propios intereses o buscan otras finalidades.

11. Marco conceptual

Esta investigación busca analizar el avance del componente de Administración del Riesgo, a través del MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de las cinco entidades que componen el sector de los Organismos de Control; por lo tanto, es necesario identificar los elementos importantes para su entendimiento. Así se reconoce que el Control Interno “(...) es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos (...) de gestión de riesgos, control y gobierno” (Instituto de Auditores Internos de Colombia, 2000, p. 1). Además, la IFAC (2016) determina que el Control Interno es una parte integral del sistema de gobierno de una organización y de la capacidad de gestionar el riesgo en el que se tiene en cuenta el órgano de gobierno, la dirección y otro personal para aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas para alcanzar los objetivos de la organización.

Dicho esto, existe un conjunto de modelos aplicados por las empresas para gestionar los riesgos empresariales por medio de diversos procedimientos, normas y pautas establecidas. En Colombia existe el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que va encaminado a cumplir con estos propósitos de las entidades del Estado. El Departamento Administrativo de la Función Pública de la República de Colombia (2014) explica que este modelo busca fortalecer el control, la gestión pública, la responsabilidad y el compromiso de la alta dirección en relación con los riesgos empresariales. También se expresa que el Control Interno de las empresas es responsabilidad de todo el personal dentro de la compañía, lo cual genera un mayor grado de compromiso de los empleados y permite que las estrategias aplicadas funcionen de manera adecuada.

Por otro lado, se evidencia que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) está compuesto por dos módulos: en el primer módulo de Control y Planeación, se encuentran los componentes y elementos que permiten asegurar que la planeación y ejecución de la entidad tenga los controles necesarios para su realización (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2014). Este módulo, a su vez, se divide en tres componentes: Talento Humano, Direccionamiento Estratégico y Administración del Riesgo.

En el segundo módulo, de Control, Evaluación y Seguimiento, se encuentran los siguientes componentes: Autoevaluación Institucional, Auditoría Interna y Planes de

Mejoramiento, que tienen como fin identificar la eficacia y eficiencia de los procesos de la organización.

Por ende, el componente de Administración del Riesgo permite a la entidad evaluar los riesgos y poder mitigarlos de manera efectiva. Según el Instituto de Auditores Internos de Colombia (2012), la Administración del Riesgo es una responsabilidad clave de la alta dirección que busca, por medio de la supervisión de los procesos empresariales, lograr los objetivos de la empresa. Sin embargo, es pertinente resaltar que este documento se centra en las entidades del sector público, por esta razón el Departamento de la Función Pública expresa que la Administración del Riesgo es “(...) un proceso efectuado por la Alta Dirección de la entidad y por todo el personal para proporcionar a la administración un aseguramiento razonable con respecto al logro de los objetivos” (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2011, p. 13). Por otro lado, se deben identificar y aplicar aquellos elementos que se utilizan en relación con la gestión de los riesgos, con el objetivo de disminuir los eventos internos y externos que afecten el logro de los propósitos empresariales.

Luego es importante reconocer que el PAAC es una herramienta que ayuda a las compañías a mitigar sus riesgos. En consecuencia, es necesario que la empresa elabore unos procedimientos de control cada año, según la Presidencia de la República (2015). Además, se establece que esta herramienta tiene diversos elementos que buscan cumplir con los objetivos empresariales. Para la presente investigación se tendrá en cuenta el primer elemento que va encaminado a la gestión de riesgos de corrupción y al Mapa de Riesgos de corrupción, que buscan identificar y controlar los riesgos determinando causas y efectos, debido a que tiene relación con la Administración del Riesgo. Los otros elementos permiten a los usuarios el conocimiento de la entidad y también establecen lineamientos para cumplir con los objetivos de la institución.

Hay otro aspecto que se vincula con la investigación, el cual va enfocado a la respuesta a los riesgos. Según la IFAC (2016), son los controles diseñados e implementados para disminuir los efectos de los riesgos. Para entenderlo es indispensable explicar que los controles aplicados en una empresa pueden ser preventivos, detectivos o correctivos; los primeros se orientan a eliminar las causas de los riesgos para prevenir su ocurrencia, los segundos van enfocados a descubrir algún tipo de riesgo empresarial, y los últimos tienen como objetivo reorientar la actividad y mitigar el riesgo (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2011).

Ahora bien, se debe explicar otro elemento importante que va relacionado con el riesgo de corrupción. Según el CONPES (2013), se entiende como “(...) el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p.18). Por lo tanto, este riesgo es un fenómeno que genera inconvenientes en los ámbitos económicos, políticos, éticos y sociales, y que afecta la consecución de los propósitos de la empresa. De acuerdo con lo anterior, la probabilidad de que un evento u omisión se utilice para lograr desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado es reconocida como un riesgo de corrupción (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, 2011).

12. CAPÍTULO 1

Descripción de los elementos del componente de Administración del Riesgo del MECI y del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

El siguiente apartado tiene como objetivo explicar los diferentes elementos que integran el componente de Administración del Riesgo para el MECI y para el PAAC, en tres entidades del sector de los Organismos de Control, los cuales serán una herramienta para el análisis del avance de las entidades con respecto al componente de Administración del Riesgo. Por tal motivo, se describirán los procesos, planes, las pautas y actividades que desarrollan las empresas para promover un avance en su sistema de Control Interno.

Para identificar las instituciones que conforman el sector de los Organismos de Control es necesario exponer al Ministerio Público, que se encarga de promover proyectos enfocados en la administración. Esta entidad tiene las siguientes características:

- **Función preventiva:** impulsa las políticas para vigilar y evitar la realización de conductas que perjudiquen el interés general. Esta función permite que la administración pública se desarrolle con mayor transparencia.
- **Función de interventoría:** una de sus facultades es la defensa del orden jurídico del patrimonio público, de los derechos y garantías fundamentales.
- **Función disciplinaria:** tiene como objetivo adelantar y fallar las investigaciones disciplinarias contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado.

Es necesario resaltar que las entidades que componen el Ministerio Público a nivel nacional son la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, las cuales tienen funciones encaminadas a la prevención e intervención, así como aspectos disciplinarios en los diferentes ámbitos en los que desarrollan sus actividades.

A continuación, se representa de manera gráfica la manera en la cual está organizado el Ministerio Público:

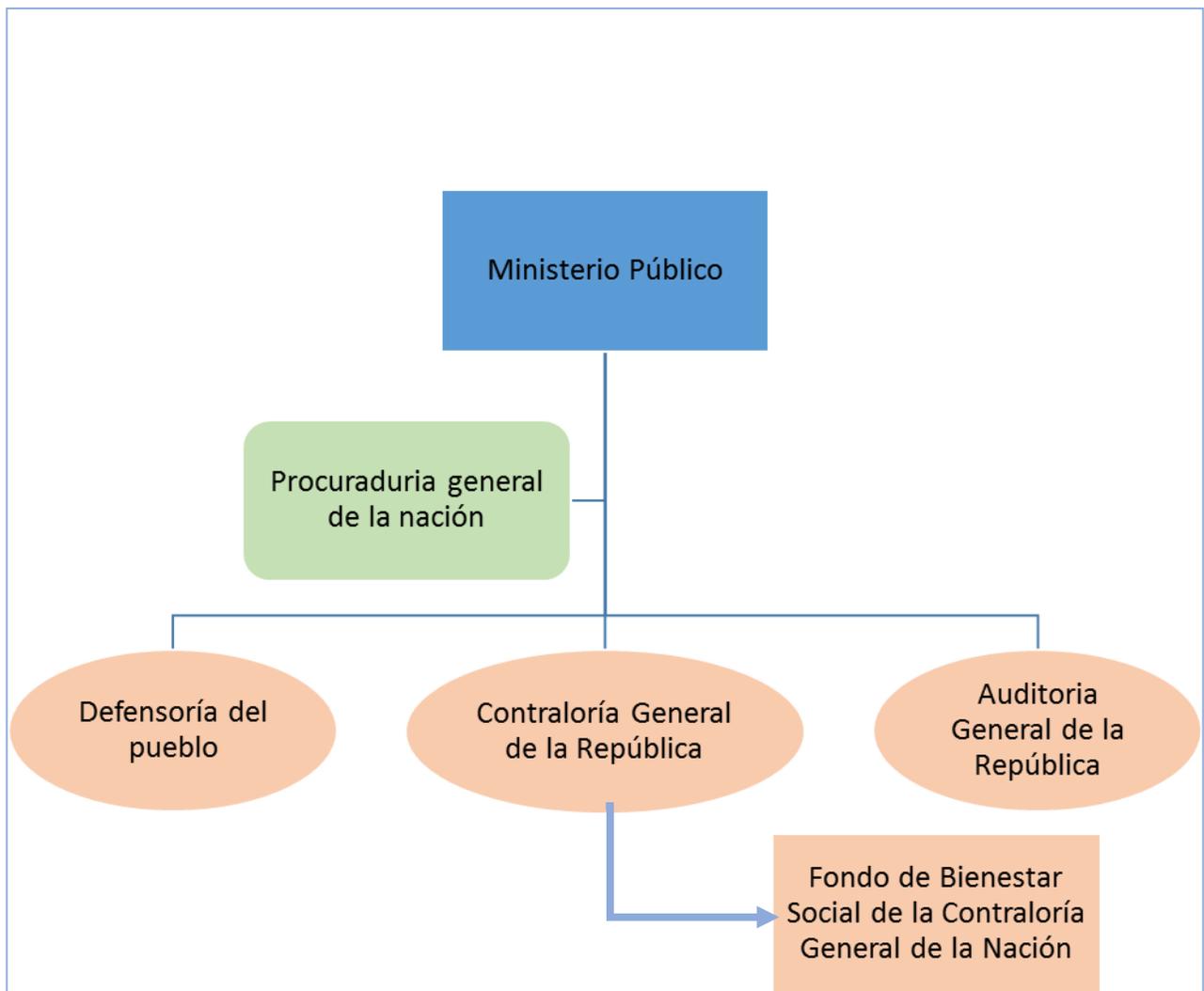


Gráfico 1. Organigrama del Ministerio Público. Fuente: Elaboración propia.

La primera entidad es la Procuraduría General de la Nación, que es el máximo organismo del Ministerio Público, el cual, a su vez, está conformado adicionalmente por la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales con el fin de representar a los ciudadanos ante el Estado. Esta entidad tiene además tres funciones principales:

- *Función preventiva:* tiene la responsabilidad de prevenir antes de sancionar, vigilar los actos de los servidores públicos y advertir hechos que puedan violar las normas vigentes.
- *Función de intervención:* actúa en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.
- *Función disciplinaria:* se encarga de realizar investigaciones por faltas disciplinarias contra servidores públicos o quienes administren recursos públicos.

Esta entidad tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y como cualquier institución pública puede estar expuesta a riesgos de corrupción. De esta manera, es importante reconocer que la Procuraduría General de la Nación debe realizar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de forma anual, el cual se ha presentado desde el año 2013.

En el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la Procuraduría General de la Nación, en su edición número 1, presenta un Sistema Integral de Administración del Riesgo, el cual está en busca de la eficacia operativa, el bienestar de funcionarios y el mejor uso de los recursos. Los riesgos de corrupción están en el Mapa de Riesgos de Corrupción, y la responsabilidad de la oficina de planeación es reconocer los riesgos que afectan a la entidad.

El Sistema Integral se basa en el componente de Administración del Riesgo, el cual tiene los siguientes elementos:

- Contexto Estratégico:
 - Estructura organizacional: en cabeza se encuentra el despacho del Procurador General y continúa con las Procuradurías Delegadas, el despacho del Viceprocurador, la Sala Disciplinaria, la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, la Secretaría General, la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, la Oficina Jurídica, la Oficina de Sistemas, la Oficina de Control Interno, el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), la Oficina de Planeación, la Oficina de Selección y Carrera, la Oficina de Prensa, la Veeduría, las Procuradurías Regionales y las Procuradurías Distritales.
 - Mapa de Procesos: se establecen cuatro macroprocesos con sus respectivos procesos (planear, hacer, verificar y actuar):
 - Macroproceso Estratégico: planeación estratégica y planeación presupuestal.
 - Macroproceso Misional: proceso preventivo, de intervención y disciplinario.
 - Macroproceso de Apoyo: administración de bienes y servicios, gestión de contratación, gestión de tecnologías de la información, gestión de la comunicación, gestión documental, gestión de talento humano, gestión financiera, gestión de seguridad, gestión de relatoría y gestión jurídica.
 - Macroproceso de Evaluación y Control: evaluación institucional y administración de riesgos que lleva al mejoramiento continuo.

- Identificación de Eventos: se establece la identificación de procesos críticos de corrupción por medio de:
 - Análisis funcional de las operaciones: se establecen los factores de riesgo por proceso.
 - Factores de Riesgo del Entorno: externos e internos.

Además, en el Mapa de Riesgos se identifica el macroproceso, el proceso, el objetivo, las causas y la descripción del riesgo.

- Se establece la probabilidad de materialización de un riesgo.
- Se determina el tipo de control para cada riesgo.

Esta entidad en un documento da relevancia a las Políticas de Administración del Riesgo, el cual está descrito mediante el análisis del contexto estratégico, la pronta identificación de amenazas y fuentes, el acertado estudio y la valoración de riesgos, y la selección de métodos para su tratamiento y monitoreo, para impedir la materialización de eventos generadores que puedan afectar o evitar el desarrollo normal de los procesos y el cumplimiento de los objetivos. Además, plantea ciertos criterios orientadores para tomar decisiones con respecto al tratamiento de los riesgos:

- Asumir la materialización del riesgo porque su probabilidad es baja y no afecta los objetivos de la entidad.
- Reducir el riesgo: tomar medidas para disminuir la probabilidad (medidas de prevención) o impacto (medidas de protección).
 - Optimización de los procedimientos.
 - Fortalecimiento del ejercicio de autocontrol.
 - Reforzamiento del ejercicio de la autoevaluación de la gestión.
 - Evaluación independiente del Sistema de Control Interno.
 - Proceso de auditoría interna.
- Compartir el riesgo: reducir el efecto a través de terceros.
 - Pólizas.
- Evitar o eliminar el riesgo: probabilidad e impacto altos.
 - Implementación de controles.
 - Aplicación del modelo de gestión ética.
 - Procesos de capacitación y formación.
 - Programa de modernización institucional.

- Cumplimiento de políticas.
- Actualización de procedimientos.
- Políticas para el uso de equipos y el manejo de la información.

La Procuraduría General de la Nación tiene la siguiente metodología en su PAAC:

- Identificación de áreas y procesos críticos expuestos a prácticas ilícitas, impropias, prohibidas o ilegítimas.
- Se aplica el procedimiento PRO-AR-00-001 (Sistema de Gestión de la Calidad) para ejercer funciones de asesoría y seguimiento en la administración de riesgos.
- Reconocimiento de riesgos absolutos (sin controles) mediante la norma AS/NZ4360, que establece rangos de consecuencias e impactos y probabilidad de los riesgos.
- Valoración de riesgos con controles, la cual establece el nivel de exposición o severidad del riesgo y se evalúa la calidad de los controles de acuerdo con los parámetros señalados.

La edición número 4, del año 2015, presenta ciertos cambios en relación con los anteriores. En el componente de Administración del Riesgo, cambia su estructura de la siguiente manera:

- Políticas para el manejo de riesgos y divulgación del mapa de riesgos institucionales.
- Identificar factores internos y externos de riesgo así como aquellos que afecten el cumplimiento de los objetivos.
- Análisis de riesgo, evaluación de controles existentes, valoración del riesgo, controles, mapa de riesgos del proceso, mapa de riesgos institucional y mapa de riesgos de corrupción.

Una de las entidades principales dentro de la investigación es la Contraloría General de la República (CGR). De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 267 del 2000, esta entidad "(...) es un órgano de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar asuntos establecidos en la Constitución y en las leyes" (Decreto 267, 2000, art. 1). Por tal motivo, algunos de los objetivos principales de este órgano de Gobierno es la gestión fiscal de las personas naturales y jurídicas que manejen fondos o bienes de la nación para evaluar su eficiencia con la administración del patrimonio público y generar una cultura de control. Además, se determina que el contralor general es el responsable de analizar los ingresos y gastos gubernamentales, en los cuales actúa

como el representante de los contribuyentes ante el Congreso para garantizar la precisión y regularidad de las cuentas estatales.

La CGR presentó un conjunto de elementos principales para el desarrollo de sus actividades. Entre estos se destacan los procesos estratégicos, que van enfocados en el direccionamiento estratégico y en la comunicación y divulgación, lo que permite establecer políticas, planes y programas de regulación interna mediante los cuales se cumple el mandato constitucional y legal de la entidad. Además, se elaboraron componentes misionales con los cuales se busca consolidar la participación ciudadana en el ejercicio de vigilancia. También se buscó evaluar las políticas internas de Control Interno para gestionar los resultados alcanzados por los funcionarios y para tener en cuenta las funciones de la institución.

Por otro lado, los elementos de apoyo de la CGR iban enfocados a la gestión del talento humano y de los recursos de la compañía para garantizar un óptimo funcionamiento de los procedimientos y controles implementados por la entidad. Por último, el componente de Seguimiento y Evaluación se orientó a la administración de los procesos y procedimientos APP que desarrollan manuales y pautas de recomendaciones funcionales para el crecimiento constante de la entidad, en relación con los procesos de auditoría interna.

De acuerdo con lo anterior, la entidad busca que al implementar los elementos y componentes del MECI y del PAAC se puedan disminuir los riesgos que afectan el desarrollo de sus actividades y procedimientos, y que además su materialización no permitiría satisfacer las necesidades de la alta dirección con respecto al Control Interno de la institución y de la imagen pública.

Se deben analizar ahora los elementos del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República (FBSCGR, de aquí en adelante), el cual busca contribuir con el bienestar y desarrollo social de los funcionarios de la CGR, por medio de programas de salud, educación, créditos, recreación y asistencia social. Además, según la Ley 106 de diciembre de 1993, el FBSCGR tiene los siguientes objetivos:

- Desarrollar planes especiales para vivienda, educación y salud para sus funcionarios y familias.
- Contribuir a la solución de necesidades básicas de salud, educación y vivienda.
- Ejecutar planes de crédito para la construcción de vivienda, liberación de gravámenes hipotecarios, mejoras en inmuebles y demás líneas de crédito de desarrollo social.
- Administrar las entidades que velan por el desarrollo de los empleados y sus aportes sociales.

Por otro lado, la entidad ha desarrollado un plan de crecimiento empresarial por medio de la calidad en la prestación de sus servicios y el fortalecimiento institucional, a través de la modernización de la estructura tecnológica.

El sistema de gestión de Control Interno de la empresa está elaborado por medio del MECI y el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Estas herramientas permiten dirigir y evaluar el desempeño de la institución en términos de calidad en los diferentes servicios a cargo de la compañía. Es así como un foco fundamental de la entidad es llevar a cabo planes, programas y proyectos que contribuyan con el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios y sus familias.

Ahora bien, el propósito de la empresa en relación con el Control Interno se enfoca en implementar un sistema de información ágil en dos niveles, que requiere estar en continua actualización de la normatividad vigente con el fin de realizar seguimientos a los riesgos, establecer controles, indicadores, acciones correctivas y preventivas, delegando funciones a sus empleados para cumplir con los requisitos previstos en la Ley 83 de 1993, que establece las normas para los ejercicios de Control Interno en las entidades y organismos del Estado.

De acuerdo al PAAC de la entidad, se evidencia que el componente de Administración del Riesgo se elabora con los lineamientos otorgados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Por tal motivo, el componente de Administración del Riesgo tiene diferentes enfoques que promueven la mitigación de los riesgos:

- Autoevaluación institucional: por medio del Departamento de Planeación se implementan programas para evaluar la gestión de las áreas, las cuales deben presentar un informe trimestral con el fin de identificar los avances de las actividades planteadas en el plan estratégico. Así mismo, la Oficina de Control Interno es una de las áreas primordiales para determinar el resultado de las auditorías desarrolladas dentro de la entidad.
- Mapa de riesgos: reconoce los riesgos y su probabilidad de ocurrencia. Es un informe presentado por las diferentes áreas de la institución en el cual se muestran los controles que se han desarrollado para la mitigación de los riesgos.
- Controles: estos procesos son ejecutados por cada área, dado que son necesarios para la medición, el seguimiento y la recopilación de datos destinados para el análisis del desempeño en la mejora de la calidad y en la eficiencia de su sistema de Control Interno.

- Auditoría interna: su función es detectar desviaciones de la entidad en materia de Control Interno para establecer tendencias y generar recomendaciones que sirven para orientar las acciones correctivas en la administración, en la toma de decisiones empresariales. Esto origina un resultado en las evaluaciones de los procesos y las actividades para elaborar un mejoramiento en sus planes, debido a que el entorno cambiante de la compañía lo requiere.
- Auditoría externa: la Auditoría General de la República realiza un plan de mejoramiento que permite a la entidad identificar algunos riesgos que podrían llegar a afectar el desarrollo de sus operaciones.

Por otro lado, el componente de Administración del Riesgo, elaborado y ejecutado por la entidad en el PAAC, busca ser una herramienta de transparencia y acceso a la información, lo que conlleva un fortalecimiento institucional por medio de sus actividades y procesos. Siendo así, su propuesta de valor se fundamenta en mejorar la capacidad y calidad de la gestión interna y los servicios al ciudadano, por medio de las siguientes actividades:

- Diagnóstico sobre el cumplimiento de transparencia activa, que se desarrolla por medio del chequeo de la información que debe estar libre para acceso al público en su página web.
- Control y seguimiento permanente sobre el cumplimiento de leyes y regulaciones de transparencia y acceso a la información, para asegurar la confiabilidad de la información al público.
- Generar e implementar los instrumentos de gestión de la información con el fin de presentar esquemas y pautas que ayudan al desarrollo de otras entidades.

Cabe resaltar que la responsabilidad del sistema de Control Interno corresponde a la máxima autoridad del organismo de la entidad, lo que permite establecer las pautas y los lineamientos por desarrollar en un periodo y, a su vez, posibilita evaluar la manera en la cual la empresa ha ejecutado los planes de acción propuestos por el PAAC y por el MECI. La política del FBSCGR en cuanto al sistema de Control Interno cumple con los requisitos mencionados en la Ley 83 de 1993 porque tiene en cuenta el siguiente esquema:

- Establece objetivos y metas relacionadas con el sistema integrado de Control Interno, así como sus planes operativos.
- Desarrolla políticas, pautas y programas de acción con respecto a la ejecución de los procesos y el tiempo en el cual se ejecutará cada una de las actividades para llegar al objetivo propuesto.

- Delega las funciones a cada una de las áreas para agilizar los procesos y que se ejecuten de manera eficaz y eficiente.
- Establece diversos mecanismos que facilitan la actualización de sus controles con métodos confiables para la evaluación de los resultados.

La entidad ha desarrollado unos planes de mejoramiento que fueron elaborados gracias a los hallazgos de la Auditoría General de la República y la Oficina de Control Interno, en los cuales se determina que las acciones correctivas y preventivas deben subsanar las deficiencias de los controles ya diseñados he implementados por la entidad. Además se busca realizar capacitaciones constantes dirigidas a los funcionarios responsables de ejecutar los planes operativos y de acción debido a que se encuentra la falta de cumplimiento de las actividades programadas. Lo que pretende la empresa por medio de sus planes de capacitación es evitar la reiteración y que se afecte el cumplimiento de los objetivos institucionales. Dicho esto, la institución elabora informes más rigurosos para fortalecer y promocionar la cultura del autocontrol, la autorregulación y autogestión para garantizar que las actividades se desarrollen dentro del marco previsto por el MECI y el PAAC.

Una de las entidades del sector los Organismos de Control es la Auditoría General de la República (AGR), un organismo encargado de vigilar la gestión fiscal del país ejercida por la Contraloría General de la República. Ayuda a la transformación y modernización de los órganos para el control de la gestión fiscal, con el fin de promover los principios y las finalidades de la función administrativa consagrados en la Constitución política, y está a cargo el auditor General de la República.

Según el artículo 1 del Decreto 1599 del 2005, se manifiesta que se deberá adoptar “(...) el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano, el cual determina las generalidades y la estructura necesarias para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados” (Decreto 1599, 2005, art. 1). De igual manera, en el artículo 74 de la Ley 1474 del 2011, se expresa que “ (...) todas las entidades de orden público deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas y los responsables” (Ley 1474, 2011, art. 74). Se puede evidenciar, a partir de estos decretos, la reglamentación y lo dicho por la ley acerca del manejo, la vigilancia y el control de la corrupción en las entidades públicas del país.

Como se mencionaba anteriormente, uno de los componentes que relaciona el PAAC y el MECI es el de Administración del Riesgo, un conjunto de elementos que permiten identificar, gestionar, vigilar y evaluar los sucesos y las situaciones negativas, tanto internas como externas. Estos pueden afectar el

logro de los objetivos planeados por cada entidad, por tanto las entidades, según el MECI (2014), es relevante y no solo deberán identificar los riesgos, sino que deben realizar el seguimiento constante, con el fin de que la gestión sea exitosa y efectiva, evitando así las consecuencias negativas de su materialización. Este componente se estructura generalmente de las políticas, la identificación, el análisis y la valoración del riesgo.

El elemento principal del componente de Administración del Riesgo son su políticas, en las cuales la AGR cuenta con una aprobada por la alta dirección, preservando la eficacia operativa y el bienestar de los funcionarios, con un buen manejo de los recursos, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la cultura de autocontrol y prevención, a través de la administración de sus riesgos.

El segundo elemento que abarca el componente de Administración del Riesgo en el MECI y el PAAC, es la identificación del riesgo, en la cual se establecen los factores, eventos, las causas y consecuencias del riesgo, tanto internas como externas. En esta etapa se abarcarán diferentes conceptos importantes para la realización de este elemento.

Según el MECI (2014), entender la relevancia del manejo del riesgo implica conocer con más detalle algunos conceptos como el proceso y su objetivo. En este sentido, se deberá transcribir el objetivo que se ha definido para el proceso al cual se le están identificando los riesgos. Por su parte, el riesgo representa la posibilidad de ocurrencia de un evento que pueda entorpecer el normal desarrollo de las funciones de la entidad y afectar el logro de sus objetivos. Las causas son los factores internos o externos generadores de riesgo. Los efectos constituyen las consecuencias de la ocurrencia del riesgo sobre los objetivos de la compañía.

Para la AGR, la identificación del riesgo está relacionada de acuerdo con la política de riesgo y busca implementar mecanismos de prevención que faciliten a la entidad cumplir con leyes, regulaciones, misión y, principalmente, los objetivos de la compañía; de igual modo, garantiza la eficacia operativa, el bienestar de los funcionarios, el buen manejo de los recursos y el establecimiento y la implementación de un sistema de administración del riesgo que sea efectivo y minimice el riesgo a su nivel más bajo.

El contexto estratégico es clave para el control de los riesgos y la exposición a ellos, ya que permite conocer las diferentes situaciones que pueden generar riesgos. Por eso el tercer elemento del componente de Administración del Riesgo es el análisis del riesgo, el cual busca establecer la probabilidad de ocurrencia de este. Así se puede establecer la clasificación del riesgo para su valoración continua. De esto se desprende la matriz de riesgo, la cual identifica, valora y da posibles controles a los riesgos encontrados.

La valoración del riesgo establece el manejo de controles y políticas del riesgo. Para el MECI existe un procedimiento para su valoración, lo cual implica la descripción de los riesgos, estableciendo si son preventivos o correctivos. Para revisar esto es necesario determinar si los controles son efectivos y se encuentran documentados. Así mismo, es necesario en este paso mitigar el impacto o la probabilidad de ocurrencia del riesgo, dividir sus riesgos por áreas a las cuales les hace seguimiento y monitorear por medio de los mapas o la matriz de riesgo, que contienen los riesgos, su valoración, los controles relacionados con los riesgos, las acciones relacionadas, el monitoreo y la revisión.

La gestión de proceso del auditor es una área importante que la AGR considera propensa, ya que el área diagnóstica y establece estrategias para alcanzar los objetivos propuestos de la empresa. Según el informe de gestión y resultados emitido por la AGR, el proceso de gestión del auditor utiliza una “(...) herramienta de la planeación estratégica de la entidad, mediante la cual se proyectan los recursos técnicos, físicos, humanos y financieros” que se utilizan en las diferentes auditorías que se realizan en tiempos definidos para realizar la vigilancia de la gestión fiscal en las distintas contralorías del país.

La participación ciudadana es otra área propensa para el riesgo ya que se encuentra en la parte de toma de decisiones y está prevista para la participación de interesados y personas externas. Para la AGR es prioridad los requerimientos de la ciudadanía, mediante procesos de atención oportuna para una gestión de manera efectiva y oportuna. Se realiza mediante dos procesos: la atención oportuna de los requerimientos de la ciudadanía y el estímulo de la participación ciudadana.

También cuentan con el proceso de apoyo financiero debido a que es primordial para la entidad así como vulnerable, ya que le permite a esta trabajar de una manera estratégica y organizada, proporcionando una estructura para un sistema de gestión y medición de diferentes perspectivas, y tiene como fin la ejecución presupuestal y los recursos de presupuestos contratados durante un periodo determinado. Se evalúa el comportamiento de los recursos destinados al funcionamiento y la inversión a la AGR.

Los procesos que la entidad toma en cuenta tienen que ver con la corrupción de gestión pública. Restrepo (2017), en su artículo *Gestión pública y corrupción*, menciona que se deberá tener propuestas de políticas esenciales para gestionar los recursos de la compañía y prosperar de una manera valiosa llegando a los objetivos propuestos. De igual modo, el siguiente proceso que maneja la AGR es la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es importante y, a la vez, propensa al riesgo, ya que las decisiones operativas se toman mediante las tecnologías de la información.

Para el proceso de evaluación se valoran y utilizan las técnicas que ayudan a la empresa a aumentar su rentabilidad. La AGR tiene un sistema de Gestión de la Calidad (SGC) y se compromete a garantizar su sostenibilidad y avance de las técnicas. Para el proceso de gestión documental, esta entidad utiliza una herramienta archivística que sigue los lineamientos establecidos por el Archivo General de la Nación; por tal motivo, se invirtió en recursos económicos para la adquisición de elementos físicos y tecnológicos requeridos para su adecuado funcionamiento.

Para el proceso de gestión de talento humano, la AGR implementó unas políticas de calidad formuladas en un plan estratégico de recursos y talento humano, orientado a garantizar la permanencia y de los empleados. Finalmente se encuentran los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, los cuales tienen origen en los hallazgos encontrados como resultado del proceso auditor, así como las quejas y denuncias recibidas a través de Participación Ciudadana. Lo anterior va ligado a la responsabilidad fiscal, que constituye el conjunto de actuaciones administrativas que tiene como fin determinar y establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos y de empleados particulares.

En conclusión, este apartado tenía como fin dar una contextualización sobre los sistemas de Control Interno que tienen las entidades, además de conocer los diferentes lineamientos, pautas y políticas empresariales para cumplir con los objetivos propuestos en sus planes de acción y de mejoramiento.

13. CAPÍTULO 2

Valorar las diferencias y similitudes que se presentan en los procesos del componente de Administración del Riesgo en las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control

El siguiente apartado tiene como objetivo identificar las diferencias y similitudes que se presentan en los procesos del componente de Administración del Riesgo en las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control. Por tal motivo se especifican los lineamientos y las pautas desarrolladas por las entidades para aumentar los controles en el componente de Administración del Riesgo antes de la implementación del PAAC.

La Procuraduría General de la Nación ha presentado su PAAC desde el año 2013 y con este presenta determinadas estrategias para su desarrollo. Inicialmente, diferente al PAAC, emitió el primer informe en relación con estas estrategias, denominado *Seguimiento a las estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana – PAAC*. En este documento, esta entidad desarrolla ciertos pasos o procedimientos:

- Estrategia, mecanismo: establece los criterios del PAAC, elaborando el Mapa de Riesgos de corrupción.
- Actividades: acciones que se deben realizar.
- Plazo: es la fecha límite para realizar cada una de las actividades.
- Publicación y actividades realizadas: establece si la publicación de las actividades y la realización de estas se cumplen o están pendientes.
- Responsable: es la persona, personas o área encargada de las actividades.
- Anotaciones/observaciones: se establece con mayor detalle la realización de las actividades.

Este informe resalta la implementación del PAAC, pero no define de una manera detallada las estrategias en relación con el Mapa de Riesgos de corrupción. Por ejemplo, encontramos la definición de la metodología, la identificación de procesos y del Mapa de Riesgos y su respectiva socialización.

Durante el 2013, la Procuraduría General de la Nación emitió una segunda versión del documento anterior. Es importante tener en cuenta que estos documentos presentan ciertas diferencias. El cambio más significativo era el objetivo del documento, debido a que el primer informe se concentró en la implementación del PAAC y en el siguiente se establecen los riesgos de los procesos identificados.

Por otro lado, se cambió el procedimiento Actividades por el de Riesgo y Actividades, el cual establecía los hechos que generaban un riesgo para la entidad. El procedimiento Actividades realizadas ya no definía si las actividades se cumplían o estaban pendientes, sino que definía las acciones para mitigar los riesgos establecidos.

Los anteriores procedimientos se llevan a cabo por la Procuraduría General de la Nación dependiendo de los procesos identificados en el PAAC. Es importante tener en cuenta que para este trabajo se aplican los procesos relacionados con el componente de Administración del Riesgo. Para el año 2013, esta entidad estableció los siguientes procesos:

- **Disciplinario:** sus riesgos se relacionan con los trámites de denuncias, indagaciones e investigaciones que se ejecutan en el sistema SIRI. Para esto, se realiza la supervisión, el control y seguimiento de las actas, los fallos y del sistema SIRI. Los encargados de este proceso son principalmente el Procurador delegado o responsable, además del grupo SIRI.
- **De intervención:** está relacionado con los riesgos de forma en que los funcionarios actúan dependiendo los términos procesales como agente del Ministerio Público. Para esto, se realizan seguimientos y solicitudes a ciertos asuntos encargados al funcionario. Este proceso está encargado por el Procurador Delegado o el Judicial.
- **Gestión preventiva:** se vincula con riesgos de los procesos contractuales del Estado y la función de los funcionarios con respecto a estos, para lo cual se promueve la participación ciudadana y de herramientas tecnológicas, además de protocolos y mesas de trabajo. Los encargados de este proceso son los Procuradores Delegados y los operadores preventivos.
- **Proceso de gestión contractual:** relacionado en función de los riesgos de los funcionarios de la entidad para encontrar contratistas por medio de estudios claros. Para esto se lleva a cabo la implementación de políticas de autocontrol y la revisión de los documentos. Los encargados de este proceso son la División Financiera y Administrativa, la Oficina Jurídica y la Secretaría General.
- **Proceso de gestión de las TIC:** tiene que ver con los riesgos de credibilidad por confidencialidad e integridad de la información. Para esto es importante la generación de copias de seguridad y la aplicación y revisión de las políticas de seguridad, para lo cual la Oficina de Sistemas se encarga de ello.
- **Gestión documental:** está relacionada con los riesgos del manejo de la documentación, para lo que se realizan auditorías internas con la revisión de los respectivos documentos. Este proceso está a cargo de la dependencia de los documentos.

- Gestión financiera: tiene que ver con los riesgos del manejo de los recursos de la entidad, para lo cual se realiza una verificación de las cuentas de cada dependencia que maneje dichos recursos. Este proceso está a cargo de la División Financiera, de Tesorería y Administrativa.
- Gestión jurídica: relacionada con los riesgos de defensa judicial, para lo cual se lleva a cabo la revisión y aplicación de los procedimientos establecidos. El encargado de este proceso es la Oficina Jurídica.
- Socialización del PAAC: proceso en el cual se realiza la socialización del PAAC, específicamente del Mapa de Riesgos de corrupción, para lo que se realizan reuniones y capacitaciones por parte de la Oficina de Planeación y cada dependencia.

Es importante reconocer que en la primera versión del PAAC, la Procuraduría General de la Nación llevó a cabo estrategias y realizó el respectivo seguimiento a estas, reconociendo unos procedimientos y ciertos procesos que consideró relevantes.

Este seguimiento de las estrategias fue hecho por la entidad. A finales del 2014, fue emitido el documento *Seguimiento a las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. En este documento se pueden establecer ciertos cambios en relación con los procedimientos y procesos del año 2013.

En primer lugar, respecto a los procedimientos, no solamente se establecían actividades realizadas sino también acciones propuestas. De esta manera, se tiene un mayor control sobre si las actividades realizadas están conforme a las propuestas. Además, se elimina el procedimiento anotaciones/observaciones y se establece el de evidencia, en el cual se determinan los soportes sobre las actividades realizadas.

Por otro lado, en el seguimiento de las estrategias del 2014 se añaden los siguientes procesos:

- Talento humano: este proceso se relaciona con los riesgos de reserva de la información de la entidad, la vinculación de funcionarios, liquidación, afiliación y aportes de seguridad social, viáticos, hojas de vida y demás. Para esto, se realizan capacitaciones, certificaciones, charlas y otras actividades por parte de diferentes departamentos relacionados con la gestión humana de la entidad.
- Gestión del instituto del Ministerio Público: proceso con riesgos relacionado con la capacitación e investigación en la compañía, para lo cual se realizan exposiciones y charlas. Este proceso está a cargo del jefe de Divisiones de Investigaciones.

- Planeación, presupuesto y control/contratación y jurídica: los riesgos de este proceso hacen referencia a la utilización de los recursos presupuestales, para lo que se realizan informes, seguimientos y controles. Está a cargo del jefe de División Administrativa y Financiera y los responsables de la planeación, el presupuesto y control.
- Gestión contable y tesorería: tiene riesgos relacionados con la caja menor, para lo cual se realizan auditorías y revisiones basadas en conciliaciones bancarias. Está a cargo del jefe de la División Administrativa y Financiera y de los responsables de la gestión contable y tesorería.
- Almacén, archivo y sistemas: hace referencia a los riesgos relacionados con libros y publicaciones y bienes muebles y equipos, para lo cual se realizan solicitudes de publicaciones e inventario periódico. Está a cargo del jefe de la División Administrativa y Financiera y de los responsables del almacén, archivo y sistema.

A finales del 2015, en el documento *Seguimiento a las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*, los procedimientos siguieron de la misma forma, pero hubo ciertos cambios. Los procesos de planeación, presupuesto y control/contratación y jurídica; gestión contable y tesorería y almacén, archivo y sistemas, se convirtieron en subprocesos de un proceso denominado Procesos de Apoyo.

Es importante tener en cuenta que los documentos citados anteriormente son los que la Procuraduría General de la Nación emitió para los meses finales de los años 2013, 2014 y 2015, pero durante estos la entidad tuvo un mayor número de documentos. Por ejemplo, en 2014 y 2015 encontramos documentos para enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

De esta manera, es importante señalar que la Procuraduría General de la Nación ha realizado de manera continua su PAAC y además ha establecido estrategias y un seguimiento a estas, de acuerdo con el PAAC, en el cual plantea una estructura y un avance a través del tiempo.

Por otro lado, la Contraloría General de la República (CGR) elaboró un código de ética y los valores institucionales que deben ser ejercidos por cada uno de sus funcionarios para cumplir con los objetivos establecidos en los manuales y en las estrategias organizacionales. Así mismo, los empleados deben cumplir con sus funciones institucionales y ser responsables del desarrollo de aquellas, en el manejo de recursos asignados y en asumir las consecuencias de sus actos y omisiones. También los funcionarios deben aplicar las habilidades y destrezas en el desarrollo de las funciones asignadas, buscando siempre estar actualizado con las actividades ejecutadas diariamente.

La Contraloría General de la República por medio de su manual de operación MECI presentó los lineamientos principales para mitigar los diferentes riesgos en el año 2008, en el cual se expusieron los aspectos más relevantes de cada elemento y componente del modelo, para garantizar un Control Interno adecuado. La entidad implementó acuerdos y protocolos éticos para asegurar una conducta integral de sus servidores públicos. También definió las habilidades y aptitudes que debe tener un servidor público en su ingreso, permanencia y retiro de la institución para mantener un alto índice de calidad en los controles implementados y con el fin de salvaguardar la información relevante para la compañía.

En relación con el componente de Administración del Riesgo señaló que “(...) la alta dirección tiene la responsabilidad de fijar lineamientos que blinden a la entidad de eventos presentes o futuros que puedan obstaculizar el logro de objetivos institucionales” (p. 5). Esto permitió establecer políticas en la entrega del informe orientados al tratamiento de riesgos en los que se determinó la forma en la cuál se evitaría, reduciría, transfería o compartía un riesgo de la empresa. A partir del año 2009 hasta el 2011 se desarrollaron planes de mejora en temas relacionados con la supervisión, el seguimiento y el control de los riesgos, lo que permitió crear procesos articulados de administración en la información institucional y en la aplicación de procedimientos de gestión documental.

Luego, por medio de la implementación del PAAC se dictan normas orientadas a fomentar los mecanismos para prevenir actos de corrupción y efectividad de control y de gestión pública. Además se ayuda a las entidades a prevenir riesgos que afecten los procesos estratégicos institucionales. Por otro lado, el plan ejecutado por la empresa se enfocó en primera instancia en elaborar el Mapa de Riesgos de corrupción. Después busca la racionalización de los trámites y, por último, el acercamiento del ciudadano al Estado a través del proceso de rendición de cuentas. Estas entidades por medio de este plan buscan vigilar la gestión y los resultados obtenidos con los recursos patrimoniales del Estado y ejercer el control gubernamental. Se debe considerar el sistema de evaluación integral de las políticas públicas, en el cual se realizan estudios, informes y seguimientos constantes por medio del análisis del mapa de corrupción.

De ello resulta que el funcionamiento y la organización de la CGR logró gestionar la disponibilidad y optimizar la utilización de recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos orientados al cumplimiento de sus funciones. Por tal motivo se fortaleció el proceso de talento humano, para asegurar que la infraestructura física es adecuada a nivel nacional, con el fin de optimizar las condiciones laborales de los funcionarios y el ambiente de control. Todos estos componentes y lineamientos aplicados por la entidad se fomentan para luchar de manera eficiente contra la corrupción y

la inadecuada gestión de los recursos públicos, para ejercer el control fiscal macro a las políticas públicas en sus objetivos de mediano y largo plazo. De acuerdo con lo anterior, otro objetivo propuesto por la CGR busca el apoyo técnico del Congreso de la República para ejercer la función del control político.

Esto conduce a que por medio del mapa de riesgos de corrupción y sus respectivas medidas de prevención y control ayudan a conocer los posibles riesgos que puedan afectar la consecución de los objetivos de la entidad. Por tanto, para elaborar el Mapa de Riesgos de corrupción es indispensable que los responsables de los macroprocesos se reúnan con la Oficina de Planeación para crear controles que prevengan la materialización de los riesgos. Además, para robustecer la elaboración del plan se incitó a funcionarios, contratistas y ciudadanía general para elaborar el mapa en todos sus componentes, en el cual se agrupan los riesgos de corrupción identificados y que pueden generar un impacto en la institución.

En el componente de Administración del Riesgo, desarrollado por el PAAC en los años 2012 a 2015, se pretende orientar los controles de manera eficaz de potenciales factores y efectos adversos en los cuales se aplicaron políticas, normas y procedimientos para minimizar de forma potencial la manera en la cual se podría llegar a conocer el desempeño de las operaciones con el fin de evitar los incidentes o las situaciones que puedan afectar las estrategias institucionales. Los documentos planeados contienen acciones mediante las cuales se fortalece la Administración del Riesgo que contiene los lineamientos y la normatividad vigente para los proyectos de mejoramiento individual.

Los procesos de Administración del Riesgo aplican las políticas, los procedimientos y las prácticas de tareas para establecer, identificar, analizar, evaluar, supervisar y comunicar los riesgos. La acción de recolección sistemática de información sirve para actualizar el plan de mejora de manera continua, además de la selección y aplicación de opciones apropiadas para manejar un riesgo.

Por otro lado, el FBSCGR —en relación con el componente de Administración del Riesgo del MECI— realizó proyectos que generaron herramientas sistemáticas y transparentes, que ayudan a dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad de los controles diseñados y aplicados en los riesgos empresariales. En este orden de ideas, desde el año 2006 hasta el 2010 se elaboraron manuales para que los riesgos no se materializaran y afectaran la consecución de los objetivos estratégicos. Evidentemente uno de los objetivos esenciales de la entidad es la calidad en los servicios que provee a sus empleados, en los cuales ofrece bienestar por medio de los planes, programas y proyectos de calidad de vida.

El sistema de Control Interno de la entidad, con el modelo MECI, en el 2006 realizó un diagnóstico de la gestión de calidad, del Control Interno y de los recursos organizacionales para crear un manual por área de funcionamiento. Luego se desarrolló el mapa de los procesos fundamentales de la institución con el fin de conocer cada actividad y los riesgos asociados, y por último un organigrama de funciones del sistema integrado de Control Interno y de gestión de calidad para dar seguimiento a la medición y el control de los procesos.

En el 2008 se designó a un representante de la alta dirección para el manejo del sistema de gestión de calidad MECI, para garantizar su debido funcionamiento en el FBSCGR, en el cual la alta dirección muestra que las responsabilidades están definidas y se comunicaron de manera previa en la entidad para aumentar los controles y procedimientos ejecutados por sus empleados. Esto se vigila a través del manual de funciones, el cual especifica las fechas en las cuales se debían presentar los informes de avances.

La dirección revisa el sistema integrado de gestión de calidad y de Control Interno, con base en los resultados de las auditorías, el desempeño de los procesos aplicados en cada una de las áreas y en las acciones de seguimiento para determinar si se cumplen con los requisitos establecidos en la política de calidad. Además de esto, la alta dirección tiene la responsabilidad de examinar los objetivos de Control Interno y resaltar las oportunidades de mejora en cada una de sus áreas, en las cuales cada año se reformulan las políticas y también los objetivos de la empresa, dado que se encuentran en un entorno de constante cambio en el cual los riesgos que afectan a la entidad pueden provocar una deficiencia en los controles. Por lo tanto, la mejora continua en la gestión de la institución es clave para cumplir con los objetivos propuestos.



Gráfico 2. Documentación SCI y gestión de calidad.

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de calidad y operaciones del sistema integrado de gestión de la calidad y Control Interno-MECI.

La entidad asegura que es responsabilidad de los encargados de los procesos y del representante de la alta dirección, el manejo de los documentos del Control Interno y de gestión de calidad, en el cual es necesario cumplir con unos requisitos antes de su publicación y divulgación:

1. Actualizar y revisar los documentos para su aprobación.
2. Asegurar los cambios de los documentos después de una revisión preliminar.
3. Identificar que los documentos sean confiables y muestren los procesos desarrollados en los procesos.
4. Evitar documentos antiguos y mantener su constante actualización.

El componente de Administración del Riesgo, elaborado y ejecutado por la entidad en el PAAC en el periodo de 2012 a 2015, busca ser una herramienta de transparencia y acceso a la información, lo que conlleva un fortalecimiento institucional por medio de sus actividades y procesos.

Según el informe de gestión y resultados para los años 2007 y 2008, la AGR se comprometió a desarrollar una estrategia para el sistema, en cuanto al ejercicio del control fiscal, basado en la prevención. Durante estos años, se estableció una auditoría de impacto, con control de situación socioeconómica de impacto e interés general. Una de las estrategias utilizadas para fortalecer el control fiscal fue capacitar a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Auditoría General

de la Nación, en hacienda pública, control fiscal y disciplinario; dado lo anterior, se fortaleció el sistema general de participaciones y se tuvo un acercamiento al Departamento de Planeación a través del programa de lucha contra la corrupción.

De igual manera, se concertó una estrategia con el Departamento de la Función Pública para la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad, el MECI y la capacitación de este. La realización de procesos de auditoría, según planes de mejoramiento territorial, fue una estrategia utilizada por la AGC, la cual propuso un modelo especial de control disciplinario en el cual se implementaron, por primera vez, el Modelo Estándar de Control Interno, y con él, las actividades y los lineamientos establecidos, como la capacitación a la gerencia y el componente de Administración del Riesgo. Seguido a esto se socializaron las guías de ética y buen gobierno.

La gestión del proceso del auditor es uno de los procesos establecido por la AGR, en el cual se estableció el plan estratégico en materia de tecnología de información y valoración de los costos ambientales. La participación ciudadana se fomenta mediante el aprovechamiento de los diferentes mecanismos adoptados y constituidos por la ley, para lo cual se formularon políticas para ejecutar un plan de estímulo y divulgación. En cuanto a la integración de control social, se logró con talleres de capacitación ciudadana; de igual manera, se elaboró una cartilla con contenido que se explicó en los talleres. Se encontraron diferentes irregularidades: 50 por ciento de ellas relacionadas con el control fiscal asignado a las contralorías.

El siguiente proceso que compone la AGR es la gestión del talento humano. El desarrollo de competencias y la evaluación a través de un plan de capacitación son aspectos fundamentales que desarrolló la AGR para el proceso, mediante la utilización de una herramienta de gestión que permite medir el comportamiento, la competencia y el cumplimiento de las funciones de los empleados.

Para la gestión de recursos físicos, la AGR se enfocó en la compra y adquisición de teléfonos, plantas telefónicas y adecuación de puntos de trabajo, con el propósito de mejorar la auditoría durante el año 2008 y sus procesos; de igual manera, el proceso de gestión de recursos financieros se compone de gastos de funcionamiento y de inversión, para orientar al fortalecimiento del componente tecnológico de la entidad con el fin de mejorar la comunicación y conectividad, optimizar el manejo presupuestal y el cumplimiento de los principios y las normas contables, con un cumplimiento del 98,02 % al finalizar el periodo del 2007.

Para el proceso de gestión documental, se diseñó e implementó una herramienta archivística llamada ORFEO, como estrategia, que mejoró los procesos de adecuación y control de archivo, simplificó los tiempos de diferentes trámites, mediante un instructivo emitido en ese año, e identificó y

mencionó la documentación y las normas legales por seguir. Para el proceso de gestión jurídica, la oficina de la AGR ofrece asesorías y apoyo a dependencias administrativas y misionales, y tiene como fin brindar orientación con fundamentos legales.

El último proceso que compone la AGR es el de evaluación, control y mejora, en el cual se ve implementado el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que permite asegurar a la gerencia de los procesos, la mejora continua y la medición de la gestión. Así mismo, se implementó y validó el sistema de gestión de calidad. Con las normas dispuestas en el año 2008, la AGR desarrolló diferentes estrategias para la gestión y el control de los procesos, las cuales comprenden la validación de la gestión institucional acorde con las políticas y directrices de la entidad, la evaluación a los procesos a través de auditores internos y externos, y la promoción de la cultura de autocontrol mediante métodos que se manejaron de forma permanente.

Finalmente, la AGR el 28 de marzo de 2007 envió al Gobierno Nacional el informe anual sobre el avance en la implementación del MECI. Esta información fue promulgada a cada funcionario de la entidad, por vía electrónica, y de ella se recibió retroalimentación. En este periodo no se contaba con la implementación formal del MECI y no se tenía control y gestión de los riesgos que se podrían presentar en los diferentes procesos que se mencionaron anteriormente, por lo cual se evidenció que en cada proceso las estrategias utilizadas se enfocaban en áreas administrativas y no en control; por tal motivo, de acuerdo con la legislación y normatividad colombiana, las entidades de carácter público deberían implementar y hacer seguimiento al control y la gestión de procesos.

Para un mejoramiento de los procesos de la AGR, se tuvo como estrategia mejorar la calidad en los procesos de responsabilidad fiscal, con el objetivo de definir las diferentes pautas para obtener resultados en un marco de garantías de control de los procesos de responsabilidad fiscal. De igual manera, al construir un sistema de información jurídica del control fiscal para promover el desarrollo de proyectos estratégicos, se fortaleció el talento humano, se aseguró la sostenibilidad del sistema integral de gestión y el MECI, y se identificaron nuevas fuentes de recursos. Con lo anterior se logró una adecuada gestión de los recursos físicos y financieros. Para posicionar la Auditoría General de la República, como fortaleza del control fiscal, la AGR diseñó e implementó una estrategia de comunicación interna y externa, cuyo objetivo es visibilizar la entidad ante la ciudadanía, como organismo de control, y realizar estudios de bases estadísticas del control fiscal.

Para los años 2009 y 2010, la AGR realizó estudios estratégicos en temas de corrupción y control fiscal para fortalecer la labor de vigilancia sobre la gestión fiscal, con el objetivo de mejorar los resultados de control fiscal, implementar instrumentos para evaluar los resultados de contratación pública, focalizar acciones en asuntos económicos y generar sistemas de control y guías metodológicas

para contribuir a la efectividad de control. Otra estrategia que implementó la AGR fue coadyuvar al fortalecimiento del sistema de control fiscal en Colombia, fomentar modelos en las diferentes contralorías y transferir guías metodológicas para cubrir la efectividad de este tipo de control, con herramientas tecnológicas y de gestión, esenciales para el fortalecimiento de control fiscal.

Para los años 2009 y 2010 en el proceso de la gestión de auditor, la AGR fundamenta las acciones misionales de manera objetiva administrando el riesgo y su complejidad. Para este año se auditaron 63 contralorías, de las cuales 10 iniciaron la planeación con anterioridad y 53 en el tiempo regular; de igual manera, se realizó la implementación de las estrategias de 99 auditorías integrales, en las cuales se tuvo como objetivo y lineamiento tener una cobertura del 100 % en el plan general de auditoría para el sector y se plasmaron los compromisos que asumió la Contraloría, con el fin de mejorar los procesos y procedimientos misionales y administrativos, a partir de los informes de auditoría emitidos.

De igual forma, se formularon varios proyectos de responsabilidad fiscal que se encontraban en desarrollo; uno de ellos, fue la emisión de un instructivo acerca del proceso de responsabilidad fiscal que contiene las normativas y los documentos internos sobre funciones, lineamientos y pautas para solucionar las debilidades que afectan el desarrollo de los procesos fiscales. Otro proyecto que realizó la AGR fue la emisión de un manual de buenas prácticas para la responsabilidad fiscal, el cual en su contenido tiene una estadística que detalla las contralorías que más fallos tuvieron con responsabilidad fiscal y las sanciones que se les ha impuesto.

Para el proceso de participación ciudadana se fomentó el compromiso de la ciudadanía, a través de lineamientos para fortalecer proyectos de colaboración. También se desarrolló un proyecto para vincular a la población universitaria, a docentes y estudiantes, y se hicieron intervenciones relacionadas con las problemáticas asociadas al control fiscal. La AGR tiene dos estrategias para el proceso de gestión jurídica y dos objetivos principales, los cuales son los lineamientos jurídicos y conceptuales y la construcción de un sistema de información jurídica del control fiscal, en el que se elaboraron proyectos de control fiscal y normas jurídicas relacionadas con la competencia de la entidad.

En el proceso de gestión del talento humano se formuló un plan estratégico y un plan institucional de capacitación de talento humano de la AGR. Este último, es un conjunto de acciones para el desarrollo de competencias de los funcionarios de la institución como también para el fortalecimiento laboral. La AGR ha sido unas de las entidades que ha adoptado este modelo desde 2009, generando en los funcionarios el fortalecimiento y la integración al servicio público con sentido de pertinencia.

Como se mencionaba anteriormente en el proceso de recursos financieros, se evaluaron los recursos del presupuesto para los años 2009 y 2010, que incluye: presupuesto para servicios personales, gastos generales, cuota de auditaje, adquisiciones de inmuebles, capacitación para escuela virtual, etc. Para mejorar las condiciones laborales y de salud de los funcionarios de la auditoría, el proceso de recursos físicos realizó mejoras en los inmuebles, e hizo una redistribución del área y los puestos de trabajo.

Así mismo, la AGR implementó una nueva herramienta para la gestión documental, siguiendo los lineamientos establecidos por el Archivo General de la Nación. Es un sistema de gestión documental para usuarios externos e internos, que obliga a generar políticas de mejora continua en los recursos humanos, físicos y tecnológicos. Gracias a las auditorías realizadas anteriormente, se obtuvieron observaciones de mejoramiento continuo del sistema de gestión de calidad, para tomar acciones preventivas y correctivas con el fin de cumplir los compromisos y mejoramientos por proponer. Para lograrlo se utilizó el MECI como evaluador independiente, para tener un monitoreo constante de sistema. En 2009 se evaluó la aplicabilidad del sistema y se obtuvo un 87 % de cumplimiento, un 86 % del subsistema de control estratégico, un 90 % del subsistema de control de gestión y un 86 % del subsistema de control de evaluación. En 2010 se encontraba en marcha y para el plan de mejoramiento, en diciembre de 2009 la AGR presentó un avance del 52,59 % y un cumplimiento del 100 %.

Para los años 2009 y 2010, se observó y evaluó la aplicabilidad del MECI, en cuanto al control y mejoramiento de los procesos de la entidad. De igual manera, se evidenció una mejora en cada proceso que compone el subsector, con planes de mejoramiento y seguimiento continuo en cada uno de los proyectos que se implementaron en esos años. El informe de gestión y resultados correspondiente a los años 2007 a 2010, fue emitido por Jaime Ardila Barrera, auditor General de la República en 2011, y con este se implementó un proyecto de ‘reingeniería’, concepto definido por la Real Academia Española como la “reestructuración de un proyecto, de una empresa o de una institución con el fin de mejorar sus resultados o sus beneficios”. Así mismo, se trabajó conjuntamente con la Contraloría General y la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, y el auditor general se comprometió con el desarrollo y la implementación de la propuesta “Pedagogía, prevención y control social en lucha contra la corrupción”. En este sentido se siguió y rediseñó la metodología que se tenía en 2010, la cual consiste en conferencias y talleres dirigidos a los estudiantes universitarios, colegios y secretarías de educación. El proceso de capacitación llegó a unos 6 mil jóvenes y por primera vez se inició una red nacional de auditores universitarios y estudiantes para la vigilancia de los recursos públicos.

Uno de los objetivos propuestos desde la AGR es realizar una reforma eficaz para la toma de decisiones, con el fin de atacar las causas de las debilidades y la ineficiencia de las contralorías y proponer reformas fuertes e independientes, libres de corrupción, con énfasis en reparación del daño patrimonial, con capacidad de investigación y talento humano capacitado, que cuente con los recursos físicos, financieros y tecnológicos necesarios para una mejor gestión y control de la corrupción en el sector.

Mediante la Ley 1474 de 2011 se dictaron normas de prevención para la investigación y sanción de actos de corrupción, así como para fortalecer la gestión pública. Se implementó el Estatuto Anticorrupción, que trajo consigo medidas para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de estrategias en materia de control, la organización de la sociedad, la planeación y responsabilidad fiscal.

En el informe se dan a conocer diferentes problemáticas que presentó el sector, como la escasez de recursos presupuestales, tecnológicos y de capacitación del talento humano. De igual manera, se evidenció falta de incentivos y mecanismos para el mejoramiento de los empleados, a pesar de la inversión de años pasados en capacitaciones y mejora de los inmuebles para los empleados. Otra de las problemáticas identificadas fue la ineficiencia de los controles acerca del control fiscal interno y externo, en los que no se encontraron facturados y no produjeron los resultados esperados.

Para dar respuesta a las anteriores problemáticas, se desarrollaron diferentes políticas y lineamientos para mejorar el esquema de financiación así como para incrementar recursos en proyectos de capacitación continuada, mejoramiento del nivel salarial y fortalecimiento tecnológico, teniendo en cuenta que la autonomía e independencia son parte esencial e importante en el proceso de reingeniería.

Una estrategia utilizada por la AGR estuvo orientada hacia la responsabilidad fiscal, por medio de la implementación del Estatuto Anticorrupción, con la finalidad de que las contralorías garanticen un oportuno control contra hechos de corrupción. Igualmente, se desarrollaron foros y capacitaciones con la Secretaría de Transparencia, para el desarrollo y la construcción de la política anticorrupción y la lucha contra la corrupción.

En cuanto a la participación ciudadana, para el 2012 se fomentó la cultura del ciudadano de los recursos públicos, a través de la estrategia de establecer un marco del Programa pedagogía, prevención y control social, con la realización de diferentes actividades y seminarios de estudiantes de universidades de todas las regiones del país, además de foros institucionales, capacitaciones y sensibilización sobre conceptos de control fiscal y participación ciudadana.

En estos años, la gestión jurídica gestionó diferentes lineamientos y políticas, como el fortalecimiento de las políticas de defensa judicial, los criterios de contratación, responsabilidad fiscal y Control Interno. De igual modo, para los años 2011 y 2012 se construyó el plan de desarrollo integral para la gestión del talento humano, con el fin de tener una administración y un talento humano adecuados, con capacitaciones basadas en proyectos de aprendizaje, para la gestión de recursos financieros. Por su parte, los recursos incrementaron un treinta por ciento frente a los años anteriores.

De acuerdo con la normativa que regía en los años anteriores, en la gestión documental no hubo cambios, ya que se continuó con el proyecto de fortalecimiento de los recursos humanos, físicos y tecnológicos. Además de esto, se incorporó el proceso de tecnología de información y comunicación, para armonizar el plan estratégico y obtener un modelo de control unificado, por medio de una red LAN-WAN que comunica las ciudades más importantes de Colombia.

El desarrollo de la AGR en anticorrupción fue validado y terminado en el 2011, con capacitaciones a los funcionarios de las contralorías, con la utilización de un *software* SIA-ATC, con el fin de describir diferentes escenarios de control y gestión de los requerimientos de los ciudadanos, e identificar posibles casos corrupción. Una herramienta implementada por la AGR es la electrónica, la cual ha permitido difundir y retroalimentar las actividades del sector. Para los años 2011 al 2013, se incrementó las personas por seguir.

Se pueden observar también en este informe rangos de cumplimientos de acciones de cada proceso o actividad que realiza la AGR, lo cual dio como resultados: en el proceso del auditor y los recursos financieros, entre el 80 por ciento o más de cumplimiento; la participación ciudadana, entre el 51 y 79 por ciento; la orientación institucional, gestión jurídica y evaluación y mejora, se encuentran entre el 50 por ciento o menos de cumplimiento; finalmente, en los procesos de gestión documental, procesos fiscales y talento humano no aplica el porcentaje de cumplimiento, ya que no se encontraban suscritos en un plan de mejoramiento.

Se puede evidenciar que, en los informes emitidos por la AGR, desde el 2009 hasta el 2012, la información se ha expandido y mejorado, en cuanto a la estructura y el contenido; así mismo, las metas por cumplir en los años siguientes y las problemáticas que presentaron el sector en general. Y en el último año, los temas de corrupción, así como las diferentes herramientas y los mecanismos de control para combatir la corrupción que se encuentra en el sector.

Para los años 2013 a 2015, Laura Marulanda, auditora General de la República, en su informe de gestión *Hacia la excelencia y la innovación en el Control Fiscal* propuso y llevó a cabo lineamientos y estrategias que se plasmaron en un informe llamado *Plan Estratégico para los años 2015-2017*. En el

sistema de gestión de calidad, durante el periodo mencionado, se garantizó la sostenibilidad y recertificación del sistema, con las normas ISO 9001-2008 y NTCGP 1000- 2009, las cuales contribuyen al mejoramiento de los procesos.

En este periodo, la AGR obtuvo el tercer puesto en el Índice Nacional de Transparencia. El *software* implementado en el periodo anterior, para el desarrollo tecnológico, ha sido calificado como un éxito para la entidad, ya que ha beneficiado a 53 contralorías. Así mismo, se modernizó el control fiscal y se hizo énfasis en la identificación, evaluación y cuantificación de los riesgos en la gestión de las contralorías de todo el país.

Se evidencian en este informe las diferentes estrategias y los lineamientos implementados para promover la efectividad de la gestión fiscal, para fomentar un control transparente, fortalecer la gestión de los procesos fiscales, mejorar la calidad del proceso de auditor, impulsar el compromiso ético de los servidores públicos de control fiscal, apoyar la cultura de la transparencia, reforzar el diseño organizacional y promocionar la calidad de la gerencia pública en las contralorías, son algunas estrategias que formuló e implementó la AGR en este periodo.

Para el logro de los objetivos para el proceso del auditor, se formalizó y elaboró un plan general de auditoría, que incluye hallazgos y beneficios. De igual manera, en contraste con periodos anteriores se realizaron actividades de estímulo para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Así mismo, la oficina de Control Interno cumplió con la elaboración y publicación de informes como el PAAC y realizó un seminario para la construcción efectiva del PAAC, según el Decreto 2641 de 2012, “Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

A continuación, en la Tabla 4 se describen las políticas, los lineamientos y procedimientos desarrollados por las entidades con el objetivo de robustecer el componente de Administración del Riesgo y conocer las diferencias y similitudes establecidas durante el periodo 2008-2012, mientras se aplica las normativas del MECI.

Tabla 4.

Herramientas diseñadas y aplicadas por las cuatro entidades durante el periodo 2008 al 2012.

Entidad	Procuraduría General de la Nación	Auditoría General de la República	Contraloría General de la República	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Se capacitó a los funcionarios sobre el control fiscal y disciplinario. • Actividades de gestión documental. • Elaboración de los manuales: código de ética y desarrollo del buen gobierno. • Realización de los mapas de riesgos por actividades o proceso. • Capacitaciones continuas a los funcionarios de las entidades y desarrollo de manuales de talento humano. • Supervisión de los controles. • Adopción de la Ley 1474 de 2011 con el objetivo de aplicar los procedimientos del Estatuto Anticorrupción. • Se estableció el impacto y la probabilidad de materialización de los riesgos dentro de las entidades. • Manual de buenas prácticas administrativas. • Realizar foros sobre temas contra la corrupción. • Modernización de las tecnologías de la información. • Revisión de los jefes de área antes de la publicación y divulgación. • Seguimiento a los mapas de riesgos. 			
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Procesos de control y autocontrol. ➤ Evaluación de sugerencias y quejas. ➤ Reasignaciones internas para 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estudio para la corrupción. ➤ Desarrollo de instructivo sobre la responsabilidad fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Resolución 073 de 2008 para la elaboración del código de ética. ➤ Revisión de las 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Certificación del sistema de Control Interno de la entidad. ➤ Informes trimestrales sobre el

Diferencias	equilibrar la carga laboral.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diseño e implementación de canales de comunicación interna y externa. ➤ Proyecto de reingeniería. ➤ Se implementó el <i>software</i> SIA-ATC (denuncias, quejas y peticiones). ➤ Herramienta archivística denominada ORFEO. 	actividades en las áreas.	avance de los controles.
--------------------	------------------------------	--	---------------------------	--------------------------

También se presentan aquellas herramientas y mecanismos utilizados por las cuatro entidades durante la aplicación del PAAC y sus disposiciones, con el objetivo de conocer el comportamiento de las instituciones durante el periodo 2012 a 2015.

En conclusión, este apartado tenía como fin dar una contextualización sobre los sistemas de Control Interno que tienen las entidades, además de conocer los diferentes lineamientos, pautas y políticas empresariales para cumplir con los objetivos propuestos en sus planes de acción y de mejoramiento.

Tabla 5.

Herramientas diseñadas y aplicadas por las cuatro entidades durante el periodo 2013 al 2015.

Entidad	Procuraduría General de la Nación	Auditoría General de la República	Contraloría General de la República	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República
Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Se recertificó el sistema con las normas ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009. • Se elaboró un plan general de auditoría, que incluye hallazgos y beneficios. • Se cumplió con la elaboración y publicación de los informes, como el PAAC. • Se adoptaron las disposiciones de la Ley 1474. 			
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas de gestión documental. ➤ Informes personalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollo de controles en procesos de talento humano. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementación del sistema electrónico para el manejo de expedientes en los procesos de responsabilidad fiscal. ➤ Diferenciación de los riesgos operativos de los riesgos estratégicos. ➤ Énfasis en la aplicación del aplicativo del sistema de gestión documental. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollo de programas enfocados a las TIC. ➤ Seguimiento de los planes de mejoramiento.

14. CAPÍTULO 3

Evaluar los procesos implementados por las entidades del sector de Organismos de Control en el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

Este capítulo tiene como objetivo realizar una evaluación de los procesos implementados por las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control y su avance en relación con el componente de Administración del Riesgo. Esto será posible gracias a los mapas de riesgos publicados por las entidades y a los controles que aplicaron para disminuir la probabilidad de riesgo de ocurrencia de estos.

Desde el Análisis de Resultados de Evaluación, MECI, la Procuraduría General de la Nación ha conseguido puntajes muy altos en el componente de Administración del Riesgo para los años en los cuales ha establecido su PAAC y ha desarrollado las estrategias de dicho plan.

En el 2013, en el cual la Procuraduría General de la Nación estableció por primera vez su PAAC y desarrolló sus estrategias, obtuvo un puntaje de 5, para lo cual su nivel es Avanzado. De esta manera, esta entidad logró el puntaje más alto que se puede obtener debido a todos los procedimientos y las estrategias implementadas durante este año, que planteamos en capítulos anteriores y que resaltaremos a continuación.

En el PAAC del 2013, esta institución desarrolló su política de Administración del Riesgo tomando en consideración sus operaciones, funcionarios, recursos y el establecimiento de un Sistema de Administración del Riesgo. Así mismo, esta política fomenta criterios que se deben tener en cuenta al momento de tomar decisiones para el tratamiento de los riesgos y las actividades relacionadas con dichos criterios.

Además esta entidad plantea una metodología, la cual se fundamenta en la identificación de procesos críticos y se realiza la valoración de los riesgos de corrupción dependiendo la consecuencia y la probabilidad de estos. Es importante observar, que la metodología resalta los procesos y, así mismo, su Mapa de Riesgos de corrupción está establecido por estos procesos.

Por ejemplo, en relación con lo anterior, podemos encontrar el proceso de gestión disciplinaria. Uno de sus riesgos es el no registrar las sanciones ejecutoriadas en su sistema, de la manera establecida

y en el tiempo adecuado, para lo cual su consecuencia es no tener la información oportuna de las sanciones y su probabilidad es posible. De esta manera, la valoración de este riesgo es de tipo preventivo y el criterio por utilizar es reducir el riesgo.

Con el ejemplo anterior, se determinó que la Procuraduría General de la Nación cumple con su política y metodología de Administración del Riesgo en su Mapa de Riesgos, dependiendo de cada uno de los procesos establecidos.

Además de esto, esta entidad establece el seguimiento del PAAC. En este, se plantean los riesgos, las actividades para dichos riesgos, el plazo para realizar las actividades y los responsables. Algo que se debe tener en cuenta es que, dentro de este seguimiento, hay una actividad específica para la socialización del mapa de riesgos de corrupción, para la cual es responsable la Oficina de Planeación y los jefes de cada una de las dependencias de la institución.

De esta manera, se determina que la Procuraduría General de la Nación obtuvo un puntaje muy alto debido a la forma en la cual elaboró su PAAC y realizó su implementación. Además, de establecer las estrategias y su seguimiento.

Para el 2014, la Procuraduría General de la Nación obtuvo un puntaje de 4,81, aún manteniéndose en un nivel Avanzado.

En cuanto al año anterior, la política de Administración del Riesgo y la estrategia de este componente no tuvieron ningún cambio. Entonces, se puede establecer que se aplica la política y la metodología de Administración del Riesgo asumiendo que el entorno es el mismo del año anterior, lo cual es casi improbable. Así, se puede establecer que existe cierto tipo de desventaja que pudo afectar el puntaje.

Por otro lado, en relación con el Mapa de Riesgos de corrupción, la Procuraduría General de la Nación estableció mayores procesos y con estos, mayores riesgos. Además, en el seguimiento de sus estrategias realizó cambios a sus procedimientos. En consecuencia, esta entidad ha actualizado su mapa de riesgos de corrupción y, como se mencionó anteriormente, tiene un proceso específico para la socialización de este mapa. Finalmente, en el 2015 la Procuraduría General de la Nación obtuvo un puntaje de 4,73, siguiendo en un nivel Avanzado.

Como se presentó en el año anterior, la política de Administración del Riesgo y la estrategia del componente de Administración del Riesgo no cambiaron. Por ende, se asume que existe la misma

desventaja que se presentó en el año precedente. Por otro lado, la entidad ha actualizado su Mapa de Riesgos de corrupción y, como explicó antes, tiene un proceso específico para la socialización de este mapa.

La CGR, a través de la implementación del sistema de Control Interno y del modelo MECI en el año 2008, obtuvo una puntuación destacada en relación con el componente de Administración del Riesgo que poseía la empresa. Lo anterior se presentó debido a los controles aplicados por la institución, dado que los riesgos se prevenían y permitían a la entidad cumplir con los objetivos propuestos al iniciar el periodo. Al ser así, la CGR por medio del Sistema Integrado de Gestión y Control de Calidad (SIGCC) pudo ejecutar un conjunto de proyectos que conllevaron un desempeño óptimo en cuanto a la AR. De esta manera, se evidencia que los siguientes lineamientos ayudan a prevenir riesgos vinculados a la probabilidad de ocurrencia y al impacto dentro de la entidad:

1. Modelar controles en las actividades que se pueden ver afectadas por funcionarios dentro de la entidad.
2. Formular y desarrollar políticas de seguimiento de gestión de calidad.
3. Elaborar y aplicar estándares organizacionales vinculados entre sí, de manera sistemática, orientados a los objetivos empresariales.
4. Determinar criterios y métodos para asegurar la eficiencia de la operación.
5. Establecer manuales y guías que permitan el seguimiento de la documentación en las actividades principales.

A diferencia del 2008, en los siguientes años existieron diferentes dificultades en la Administración del Riesgo y en la consecución de objetivos empresariales, lo cual se presentó debido al entorno de la entidad, el cual se encuentra en constantes cambios al promover nuevas leyes y reglamentos para tener un sistema de gestión de riesgos más robusto; sin embargo, esto no fue posible hasta el año 2015.

En los años 2009 y 2010, la entidad —según el factor de Administración del Riesgo desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública— mantuvo actualizadas las políticas, normas, los manuales y lineamientos de posibles riesgos, lo cual garantizó que los mecanismos de control funcionaran de manera adecuada en la mayoría de sus actividades, procesos y funciones en las diferentes áreas empresariales; pero es importante tener en cuenta que algunas falencias no permitieron seguir con la puntuación del año 2008.

La alta dirección de la CGR revisa, interviene y planifica el sistema de gestión de calidad verificando el desempeño de los procesos y las actividades desarrolladas por los empleados. Durante los años 2009 y 2010 la entidad, conforme a lo pronosticado, cumplió con los objetivos principales.

Después del desarrollo del PAAC, en el 2011 la institución se planteó algunos objetivos para dar alcance a la Ley 1474 y organizar estrategias encaminadas a la lucha contra la corrupción y fortalecer la atención al ciudadano. Esto generó que el componente de Administración del Riesgo se viera afectado de manera significativa, porque al implementar el PAAC y el modelo MECI se obtuvieron nuevos riesgos que afectaron de forma importante el desarrollo de las actividades de la entidad y el componente de Administración del Riesgo. De acuerdo con lo anterior, en la empresa se planteó que las políticas, acciones y los mecanismos contenidos en el PAAC, debían ser aplicados a todas las dependencias y áreas de la compañía. Las aplicaciones de estas normas se enfocaban en construir un Mapa de Riesgos de corrupción en el cual se especifican los controles que iban encauzados a mitigarlos, y para establecer los responsables de las actividades de control y el periodo en el cual debían presentar los informes de gestión de calidad del sistema de control de calidad.

Sin embargo, los planes y las actividades desarrolladas en 2011 y 2012 tuvieron que ser formuladas y revisadas por el equipo directivo, dado que no se aseguró un puntaje que cumpliera con las estrategias y las metas empresariales. La oficina de Control Interno explicó que fue necesario desarrollar actividades y funciones relacionadas con las políticas de Control Interno, como manuales en los cuales se especifiquen las acciones que se deben ejecutar en caso de evidenciar un riesgo de corrupción o un riesgo que afecte de manera directa o indirecta los objetivos de la empresa.

Para el año 2013, se fortalecieron los planes de seguimiento, verificación y control frente a los hallazgos de riesgos de AR dentro de la entidad, en donde se busca una cultura organizacional que cumpla con las especificaciones de la misión de esta. Así mismo, la institución obtuvo importantes avances por medio de la reglamentación interna y la aplicación del Mapa de Riesgos que identificó las operaciones de las dependencias y la manera en la cual se manejaban los riesgos.

Por otro lado, la entidad implementó controles de verificación de las políticas y normas de documentación con el fin de mantener la credibilidad de sus procesos y una imagen pública reconocida por su gestión de control. Además se diseñaron estrategias de prevención en temas vinculados a la posibilidad de cambiar datos, a cargo de los funcionarios por falta de controles, en los cuales se automatizaron los informes personales, de costos y presupuesto para prevenir este riesgo. Por último, se

solicitó asistencia técnica al Archivo General de la Nación para gestionar los recursos de un proyecto de gestión documental que permita la digitalización de la información de los kárdex de nómina.

En el 2014, se implementaron controles preventivos para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente y para gestionar el desarrollo integral del talento humano, del direccionamiento estratégico y la gestión documental de los procesos y las actividades. Sin embargo, existieron deficiencias en la supervisión y el monitoreo del proceso de responsabilidad fiscal, lo que ocasionó sanciones y pérdida de credibilidad institucional en el componente de AR.

Por último, para el año 2015 la entidad se enfocó en elaborar un Mapa de Riesgos enfocado en la estrategia, en los objetivos misionales, de apoyo, seguimiento y evaluación, para identificar los procesos, procedimientos y métodos óptimos para el adecuado desempeño de la institución, lo que permitió un avance considerable en el factor de AR de la empresa.

Con respecto al FBSCGR, se implementó un conjunto de políticas relacionadas con la gestión documental y el Control Interno, lo cual permitió que se cumplieran las estrategias y los objetivos durante el año 2008. Además se presentaron planes y proyectos enfocados en controles preventivos. Sin embargo, en el 2009 hubo algunas dificultades en la entidad para controlar el impacto de los riesgos, por tal motivo el puntaje disminuyó en el componente de Administración del Riesgo. En consecuencia, la institución buscó actualizar sus manuales de AR, lo que permitió conseguir las metas propuestas por la administración para el 2010. También se responsabilizó a los encargados de las áreas y dependencias para que elaboraran informes que detallaran el avance de sus procesos y actividades, para disminuir la posibilidad de ocurrencia de un riesgo material.

En los siguientes años se presentaron varias vicisitudes que llevaron a que el puntaje de la entidad disminuyera de manera precipitada. Uno de estos fenómenos fue aplicar el PAAC en donde se debían tener en cuenta nuevos riesgos potenciales y además administrar los recursos de la institución de manera más eficiente. Por consiguiente, se aprobó el código de ética y el manual de buen gobierno corporativo para mejorar los procesos en su totalidad y los sistemas de Control Interno, teniendo en cuenta las herramientas que provee el MECI y el PAAC. Luego de aplicar las recomendaciones del manual MECI y los lineamientos de la ley del PAAC, la empresa cumplió con el objetivo de aumentar el puntaje de AR. Sin embargo, después de elaborar y aplicar el Mapa de Riesgos a la entidad, en el año 2012 se encontraron políticas que no cubrían los nuevos riesgos, además de que las políticas de la institución debían fortalecer la cultura de autocontrol, autorregulación y autogestión para desarrollar proyectos de Control Interno y de sistemas de información de la empresa, y en este caso no lo cubrían.

Para el 2013, el FBSCGR buscó aplicar protocolos éticos para sus funcionarios, fortalecer la cultura organizacional y generar un plan vinculado con la gestión estratégica y con las metas a corto y largo plazo que tenía la entidad para disminuir los riesgos. Así, el modelo busca aumentar los procesos en un sistema integrado de gestión, los cuales se clasifican en procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y evaluación, para promover un constante cambio y actualización dentro de la institución. A partir de este año, la empresa aumentó de manera significativa su puntaje de AR gracias a las acciones de prevención elaboradas por los funcionarios, los cuales fueron capacitados y generaron resultados satisfactorios.

En el 2013, como se había mencionado anteriormente, según el PAAC, estimular la participación ciudadana (un proceso de la AGR) y atender los requerimientos de la ciudadanía tiene el riesgo de que no se puedan tramitar denuncias ciudadanas por presuntos actos de corrupción en la AGR, lo cual podrá tener un impacto catastrófico. Según la evaluación del riesgo, se trata de una zona de riesgos alta, por lo cual la AGR propuso diversos medios de ingreso, como la web, a través de SIA-ATC, el *software* que implementó y es único en el sector. La acción que se dio fue la suscripción de actas semanales por parte de los jefes de las dependencias para garantizar la atención de las denuncias y quejas.

Otra estrategia y otro objetivo de la AGR, para este periodo, fue ejercer vigilancia de la gestión fiscal con el fin de fortalecer y mejorar las contralorías del país. Según el plan anticorrupción, el riesgo que se puede presentar es la falta de ética por parte de los empleados, que los lleven a cometer actos de corrupción. Para la evaluación se trata de un riesgo extremo, por lo cual los controles que se implementaron fueron la realización de trabajo de seguimiento de las actividades de los auditores, por parte de la alta dirección, así como la creación de un comité para la evaluación y el seguimiento. La acción tomada fue la elaboración de actas de seguimiento de las actividades de los auditores.

Lograr un buen manejo y estructura de la administración de la AGR es uno de los objetivos. Sin embargo, se identificó un riesgo: los estudios previos sin justificación de necesidad, los cuales —según el plan anticorrupción— son un riesgo extremo. El control previsto para este riesgo fue la revisión previa del estudio por parte de diferentes funcionarios de la entidad y la acción tomada fue la asignación de funcionarios en la revisión de los estudios previos, para identificar la necesidad real.

En cuanto a mantener los sistemas de gestión bajo parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad, mediante la medición, el análisis y seguimiento de estrategias que serán dirigidas con un buen control, los riesgos identificados son los informes internos y externos que oculten información relevante para la gestión. Al respecto, su evaluación según el plan anticorrupción es de riesgo extremo;

por lo tanto, los procedimientos para la medición de gestión y el seguimiento a planes y procesos institucionales fueron los controles que se efectuaron para este tipo de riesgos, a través de la elaboración de informes y actas de comités.

De acuerdo con el proceso de recursos físicos, uno de los objetivos y lineamientos es controlar y coordinar las actividades relacionadas con la administración de los recursos físicos y financieros de la AGR. Acá el riesgo identificado es la oportunidad de corrupción en el pago, según el Mapa de Riesgos, y la evaluación de este es alta. En consecuencia, la lista de chequeo, radicación de documentos, solicitudes aprobadas y un manual de recursos financieros, son controles que se implementaron a los cuales se les dio seguimiento durante este periodo, con el fin de verificar el cumplimiento de la documentación y los requisitos de la información solicitada y suministrada a terceros.

Las estrategias para mantener los sistemas de gestión bajo parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad, se hicieron mediante el análisis y seguimiento de control en los procesos de la entidad. En este sentido, se identificó el riesgo de corrupción en el área de auditoría interna, y se valoró este riesgo como extremo.

Coordinar y controlar las actividades relacionadas con el desarrollo del talento humano, es el objetivo principal del proceso de talento humano de la AGR, con un riesgo identificado como es el incumplimiento de los requisitos en los cargos de libre nombramiento. El riesgo se evaluó como extremo y la realización de un formato de verificación de requisitos para el nombramiento es un control hecho para este tipo de riesgo, con el fin de mantener los controles y dar cumplimiento al procedimiento administrativo.

Mediante un análisis, seguimiento y estrategias de control, se mantuvieron los sistemas de gestión bajo parámetros de eficacia, eficiencia y efectividad. El riesgo que se identificó es el de corrupción en el área de auditoría interna, el cual se valoró como extremo y para el que se tomaron unos controles de evaluación de auditores, seguimiento de planes y mejoramiento de evaluación interna, y rotación de auditores, así como el análisis y la evaluación de auditores.

Para el 2014, en el plan anticorrupción se vieron reflejadas las estrategias implementadas y mencionadas en el informe de gestión de ese periodo, como el fortalecimiento de la gestión de los procesos fiscales, y en el cual se identificó el riesgo de cohecho. La toma de buenas decisiones y la exposición del proceso en el equipo de trabajo son controles establecidos para este riesgo. Fortalecer la

imagen institucional tuvo como riesgo el manejo adecuado de la información para reportar datos incorrectos, en beneficio de intereses propios o de terceros.

En cuanto a orientar los procesos de estudios especiales y técnicos, y de asuntos particulares que la entidad requiera para el cumplimiento de la misión y los planes de la AGR, se identificaron riesgos como incurrir en el pago, no cumplir con los requisitos establecidos, fraude en la elaboración de estudios, decisiones erróneas en las contrataciones y la no ejecución de estudios técnicos sobre asuntos y actividades especializada en la AGR. Para lo anterior se implementó el control de pago y seguimiento en la oficina de estudios especiales y de apoyo técnico al comité institucional, los informes externos que realiza la entidad y los pasos para la ejecución de los proyectos.

Otra estrategia y otro objetivo implementados para el año 2014, fue apoyar los procesos que conforman el SGC institucional en la identificación, organización y conservación de los archivos, y la pérdida de documentos debido al uso inadecuado de la documentación en el fondo de la AGR. Por tal motivo, se desarrolló un proceso para garantizar que el fondo documental se encuentre regido bajo estándares, normas y políticas internas, con condiciones de seguridad físicas y de infraestructura.

Para el 2015, la AGR implementó un procedimiento dentro del sistema de gestión de calidad, el cual permite —a partir del autocontrol de cada proceso— realizar un seguimiento constante y una evaluación de la Administración del Riesgo. Así mismo, se llevan a cabo de manera cuatrimestral acciones de seguimiento y evaluación. Uno de los objetivos para este periodo fue gestionar de una manera efectiva y oportuna, en compensación al daño patrimonial al Estado. El soborno fue identificado como un posible riesgo para este lineamiento propuesto, y el control al producto o servicio que se considera no conforme fue una de las acciones tomadas por la AGR contra este riesgo.

De acuerdo con las estrategias implementadas en cada periodo y reflejadas en el informe de gestión, evaluado y construido con el auditor General de la República, se pueden evidenciar los cambios que se realizaron al transcurrir el tiempo y los hechos por la presidencia de la AGR. Para el 2008 y 2009, se inició la implementación del MECI, como una guía para la buena gestión y el control de los procesos de la entidad. Por tal motivo, la valoración del MECI es la más alta, ya que se empezó con el informe de implementación.

Para el periodo de 2010 a 2011, las estrategias aumentaron en cada proceso que compone este sector y se vieron reflejadas en la gestión del riesgo. En cuanto a la implementación de recursos físicos, control en el personal y seguimiento de los procesos de gestión, el MECI ya se encontraba

implementado, pero se vieron reflejadas las políticas y los lineamientos que se propusieron. En efecto, la evaluación del MECI es de cumplimiento alto, ya que la AGR, después de haber propuesto e implementado cada lineamiento y estrategia, no cumplió con la mayoría de estos, por eso, el auditor Jaime Barrera propuso realizar una reingeniería a los procesos que componen la AGR.

Basándose en la reingeniería que se realizó en el periodo de 2011 a 2012, el MECI evaluó el manejo del Control Interno y mantuvo el valor del resultado. Para el lapso comprendido entre 2012 y 2013, la AGR manejaba estándares y normas: no solo las del MECI, sino las del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), una norma que el Congreso colombiano aplica en situaciones que el país atraviesa en cuanto a corrupción.

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano empezó a regir en el año 2012. Por tal motivo, hubo cambios en la estructuración de la gestión y el control de procesos y riesgo, y de igual manera, en la evaluación del componente de Administración del Riesgo. Para el 2012, el resultado en cuanto a la gestión del riesgo fue intermedio, es decir, que la entidad mantuvo las estrategias para realizar una política de Administración del Riesgo efectiva y eficaz, la cual se encuentra en el inicio de identificación y capacitación de riesgos y de dar a conocer a los funcionarios las metodologías para la Administración del Riesgo.

En cuanto al periodo 2014, se emitió un informe de gestión, el cual comprendía e implementaba una política de Administración del Riesgo, así como lineamientos y políticas en cuanto a la gestión y el control de los procesos de la AGR. Así, se identificaron las áreas más propensas al riesgo, de las cuales se implementaron controles y acciones respectivas para este lapso, y según la evaluación del MECI es avanzado ya que mantiene actualizada la política de Administración del Riesgo y cuenta con un Mapa de Riesgo por proceso. De igual manera, se mantuvieron identificados los riesgos durante todo el periodo y las estrategias implementadas para ese año. Finalmente, en 2015 con políticas para la Administración del Riesgo, para cada proceso que compone la AGR, se aumentaron los objetivos, las estrategias, los lineamientos y las políticas relacionadas con cada proceso. Por tal motivo, hubo un aumento considerable en los riesgos, con evaluación de extremos, los cuales se mantendrán constantes en la entidad. De igual manera, se mantuvieron los estándares y el control a la Administración del Riesgo es satisfactorio.

Tabla 6

Resultados del Modelo Estándar de Control Interno

Puntaje del Sector de Organismos de Control, años 2008 a 2012

ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO SECTOR DE ORGANISMOS DE CONTROL					
	2008	2009	2010	2011	2012
PUNTAJE	95,8	81,93	97,8	75,56	60

Fuente: Recuperado del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Historial de Resultado del MECI - Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla anterior, se puede evidenciar el cambio que hubo de año a año en el sector de Organismos de Control. Para el 2008, se emitía el informe anual de gestión y Control Interno, mencionando la aplicación e implementación del MECI; por tal motivo, la gestión del riesgo era un término nuevo para los empleados y se iniciaron capacitaciones respectivas sobre estos temas recurrentes en los próximos años. Por el contrario, en el 2009 las políticas implementadas en la mayoría de los sectores, específicamente en el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, no cubrían la totalidad de los riesgos identificados; por eso, las acciones que se implementaron no fueron suficientes para controlar y mitigar los riesgos presentados en ese periodo.

Un factor importante que afectó la evaluación del sector en general, fue la actualización del informe de ética y buen gobierno, que según el Ministerio de Educación Nacional “(...) es una herramienta que contiene el conjunto de políticas respecto a la gestión de la entidad con criterios de Ética, Integridad, Transparencia y Eficiencia, para asegurar que los servidores públicos orienten su actuar al cumplimiento de los fines misionales y del Estado”. En ese sentido, el comportamiento transparente de los empleados o funcionarios públicos es crucial para la gestión y el control de los riesgos; como consecuencia de esto, no se obtuvieron capacitaciones ideales en cuanto a estos nuevos riesgos presentados y que no se pudieron controlar en su debido tiempo.

En 2010, se vieron reflejados los resultados del Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Se trata de una herramienta que permite y brinda elementos y directrices acerca del Control Interno, ofreciendo una estructura para la gestión y el control de los riesgos, en su caso el Mapa de Riesgos, con el fin de que estos no se materialicen y no afecten los objetivos propuestos por la entidad. También la gestión documental forma parte importante de la evaluación, ya que el sector de los Organismos de Control para este periodo fortaleció y mejoró el sistema de gestión documental, optimizando el control

de la información y evitando posibles riesgos a futuro. Estos fueron algunos motivos por los cuales el MECI evaluó con cumplimiento alto al sector de los Organismos de Control.

Como se había mencionado anteriormente, desde el año 2011 se hizo un seguimiento al PAAC, en cuanto a su estructura y componente; por tal motivo, las entidades que conforman el sector de los Organismos de Control se vieron afectadas, ya que tuvieron que plantear nuevos objetivos, estrategias, lineamientos y políticas, las cuales afectaron el componente de Administración del Riesgo, y se evidenció un aumento considerable en los riesgos de cada entidad.

Los planes y procedimientos elaborados en el 2012 no cumplieron con los objetivos y las metas propuestas por las instituciones, lo cual llevó a que el puntaje de estas se viera afectado de manera significativa. Además, los riesgos encontrados por medio del PAAC y del MECI no los abarcaban las políticas actuales. Por tal motivo, las entidades por medio de sus oficinas y centros de Control Interno aplicaron políticas de Control Interno y manuales en los procesos y las actividades, para fortalecer el sistema en los siguientes periodos.

Tabla 7

Resultados del Modelo Estándar de Control Interno

Puntaje del sector de Organismos de Control, años 2013 a 2015

ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO DEL SECTOR DE ORGANISMOS DE CONTROL			
	2013	2014	2015
PUNTAJE	3,83	4,15	4,5

Fuente: Recuperado del Departamento Administrativo de la Función Pública. Historial de Resultado MECI. Elaboración propia.

Para el año 2013, es importante tener en cuenta que el Departamento Administrativo de la Función Pública cambió la forma de establecer el puntaje. En primera instancia, la escala era de 0 a 100 y posteriormente se modificó de 0 a 5. Además, se presentó por primera vez el PAAC para este año en cada una de las entidades del sector de los Organismos de Control. De esta manera, se debe señalar que el resultado no es el más alto debido a que las entidades tenían que enfrentarse a elaborar este plan siguiendo unas pautas diferentes en relación con los riesgos como, por ejemplo, la elaboración del Mapa de Riesgos de corrupción.

Después de tener una interpretación, un seguimiento y una implementación del PAAC, las entidades aumentaron los objetivos y algunos de sus procesos, ya que el PAAC divide y plantea la estructura de las instituciones de una manera específica para que se puede evaluar y gestionar mejor los riesgos; por tal motivo, de acuerdo con el cambio en los procesos, se aumentaron de una manera significativa los riesgos y, por consiguiente, se encontraban en evaluación y seguimiento constante.

Por consecuencia del aumento en los riesgos, las entidades emitieron informes con diferentes estrategias, mecanismos, lineamientos y políticas para promover su gestión y control, y con el fin de mejorar la calidad de los procesos se promovieron y diseñaron mejores controles y se realizaron seguimientos a los riesgos identificados en el periodo anterior. Para el logro de estos, el sector de los Organismos de Control hizo seguimiento y cumplimiento del Decreto 2641, por el cual se dictan las normas para el fortalecimiento de los mecanismos de prevención e investigación de los actos de corrupción. Estas nuevas herramientas permitieron conglomerar un conjunto de elementos necesarios para que se aumentara el componente de la Administración del Riesgo.

15. Conclusiones

El manejo de los riesgos en las entidades colombianas del sector público presenta un avance originado por el Control Interno y por la expedición de normas, leyes y regulaciones enfocadas en proteger los recursos de la organización. Una de las principales normas es la Ley 1474 que exigió a las entidades públicas elaborar mapas de riesgos de corrupción, además de elaborar mecanismos y controles que permitan mitigar los riesgos y fortalecer la Administración del Riesgo. También se desarrollaron políticas y controles preventivos con el fin de evitar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos de corrupción, dado que según el entorno los riesgos cambian.

En esta investigación, se realizó un análisis del componente de Administración del Riesgo a las entidades del sector de los Organismos de Control, por medio del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y a las exigencias establecidas en el MECI en materia de Control Interno. Dicho análisis ayudó a establecer cuáles son las estrategias, los lineamientos y las políticas que identificaron e implementaron cada una de las entidades para determinar la influencia en el puntaje de madurez de este componente.

La metodología para la Administración del Riesgo requiere de un análisis relacionado con la estructura de los riesgos y los controles, junto con la gestión de cada compañía, aplicando los tres pasos básicos para su desarrollo: política de Administración del Riesgo, identificación del riesgo y valoración del riesgo. Estos son aspectos importantes que evidenciaron e hicieron la diferencia en el avance del componente de Administración del Riesgo de cada compañía.

De acuerdo con dicha metodología, se identificaron actividades relevantes en la Administración del Riesgo. En primer lugar, las entidades establecieron un plan para la implementación del PAAC. Así mismo, existían manuales, políticas y estándares que proporcionaban una guía sobre los riesgos y respectivos controles, lo que le daba una cultura de control para los funcionarios de las entidades. Adicionalmente, han tomado importancia los sistemas de información y con estos, los sistemas de control.

Las técnicas para la identificación del riesgo, los planes, programas y proyectos asociados fueron primordiales para evaluar el avance de cada entidad en el componente de Administración del Riesgo. Igualmente, las capacitaciones, los planes estratégicos, el monitoreo y seguimiento de los riesgos, el mapa de riesgos y mantener actualizadas las políticas y transmitir conocimiento de la metodología de la Administración del Riesgo a la entidad, son factores importantes e identificados en esta investigación para darle solución a un problema planteado.

En primer lugar, es importante señalar que cada una de las entidades analizadas o estudiadas, presenta y aplica el componente de Administración del Riesgo, lo que originó determinar algunas similitudes y diferencias en relación con sus mapas de riesgos y en la forma en la cual elaboraban y ejecutaban sus actividades de Control Interno. De esta forma, los elementos de la Administración del Riesgo de cada entidad dan la primera pauta para establecer si se generó un avance o no en este componente, en cada una de las entidades y en el sector en general, permitiendo evaluar sus resultados a través de sus lineamientos, planes y políticas.

De igual manera, no todas las entidades estudiadas tuvieron el mismo progreso en cuanto a la Administración del Riesgo; por tal motivo, los elementos que abarcaron este componente en el MECI y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano se aplican de forma diferente y se determina si dicha aplicación cumple con lo que se establece en los documentos de cada entidad.

Por otro lado, para identificar las estrategias, los lineamientos y las políticas que se implementaron en cada una de las entidades, se valoró las diferencias y similitudes que presentaron en los procesos, de acuerdo con el componente de Administración del Riesgo en el MECI y en el PAAC. Así, se determina que las entidades con mayor avance son las que realizaron su PAAC al establecer procesos de la entidad, tener una política de riesgos, desarrollar el mapa de riesgos de corrupción, aplicar controles sobre sus riesgos, realizar la actualización de dicho mapa y tener en cuenta el proceso contable.

Finalmente, es importante reconocer que mediante el PAAC y el mapa de riesgos de corrupción, se generó un avance en el componente de Administración del Riesgo, en el cual las entidades han realizado esfuerzos para manejar de una manera más eficiente y eficaz sus riesgos y respectivos controles, mediante los responsables adecuados y en los tiempos establecidos.

16. Recomendaciones

Las entidades deben establecer y mantener un manual de calidad que incluya elementos sobre el desarrollo de sus actividades principales, como los procesos estratégicos, de apoyo y evaluación para estar en continuo avance con sus políticas de gestión de Control Interno. Además, estos procesos implementados afectan de manera directa el sistema de gestión documental, el cual permite tener una ruta de las actividades desarrolladas por cada funcionario en sus áreas de responsabilidad y también posibilita reconocer los procedimientos obligatorios por norma, así como los diseñados e implementados por las entidades del sector para mejorar sus procesos institucionales.

Es necesario tener en cuenta que la entidad deberá aplicar controles que ayuden al seguimiento y la vigilancia de los riesgos identificados, con el objetivo de salvaguardar su información y su integridad como institución pública. Esto lo pueden realizar las entidades por medio de los siguientes aspectos relevantes, para originar un avance en el componente de Administración del Riesgo:

1. Establecer el entorno de la entidad teniendo en cuenta el contexto externo, referente a las características esenciales con las cuales opera la entidad. Además, es necesario identificar el contexto interno, en el que se consideran aspectos vinculados a la planeación de recursos, la infraestructura y el talento humano.
2. Identificar los riesgos que pueden afectar el logro de las metas de la entidad, por medio de los mapas de riesgos y la manera en la cual se mide la probabilidad y el impacto de su materialización.
3. Diseñar y aplicar controles para mitigar los riesgos de las entidades, teniendo responsables por cada una de las áreas en las cuales se desarrolla el mapa de riesgos y elaborando planes de acción para cumplir con las expectativas de la alta gerencia.
4. Evaluar los procesos y controles para asegurar que las acciones establecidas en los mapas de riesgos y en los manuales se lleven a cabalidad, con el fin de generar una mejora continua en la entidad.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las herramientas desarrolladas para aumentar la confiabilidad de los sistemas de Control Interno, lo cual permite a la entidad cumplir con los objetivos estratégicos en sus diferentes niveles. Así se promueve una constante mejora en pro de los ideales de la entidad. También es relevante que la institución evalúe los canales de distribución de la

información para establecer actividades correctivas en este proceso, ya que ayuda a garantizar que los riesgos estén debidamente identificados.

Referencias

- Angulo, I. (2012). Sistema de administración de riesgos, una herramienta para la gestión del riesgo en salud ocupacional. *Revista CES Salud Pública*.
- Arjona, A. (2002). *La corrupción política: Una revisión de la literatura*. St. Louis, United States, St. Louis: Federal Reserve Bank of St Louis.
- Bohórquez, E. (2011). Sistemas de control estratégico y organizacional. Críticas y desafíos. *Revista Ciencias Estratégicas*, 19(26), pp. 307-322.
- Congreso de la República, Ley 87 de 1993. Artículo 1. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y los organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia, Bogotá, D. C. Recuperado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=300>
- Congreso de la República, Ley 1474 de 2011. Artículo 73. Por la cual se especifican las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción. Congreso de la República. Bogotá, D. C. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (9 de diciembre de 2013). Documento Conpes número 167. Recuperado de:
www.anticorruption.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes_167.pdf
- Contraloría General de la República. (2009). Informe ejecutivo anual Modelo Estándar de Control Interno - MECI vigencia 2009. Recuperado de:
<http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456717/Informe-Ejecutivo-CI-2009.pdf/e036cf6d-322c-443f-b697-170cd9679db6>
- Contraloría General de la República. (2010). Informe ejecutivo anual Modelo Estándar de Control Interno - MECI vigencia 2010. Recuperado de:

<http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456717/Informe-Ejecutivo-CI-2010.pdf/6df0ee72-d846-4255-91ad-9722f98555df>

Contraloría General de la República. (2012). Informe ejecutivo anual de Control Interno CGR vigencia 2012. Recuperado de: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456717/Informe-Ejecutivo-CI-2012.pdf/e32236d5-0e69-4a1c-86b6-f591ce799594>

Contraloría General de la República. (2013). Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456713/REPORTE_SEGMTO_OCI_AL_PLAN_ANTICORRUPCI%C3%93N2013_DIC-13.pdf/dfdcd35e-15f4-4d3c-8d6e-7ac4cd6e12a7

Contraloría General de la República. (2014). Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Recuperado de:
http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456713/SEGUIM_PLAN_ANTICORRUPCION_Y_ATENCION_AL_CIUADANO_Diciembre_2014.pdf/5b4e9ef8-bcb0-49ec-863e-aab25f53e83c

Contraloría General de la República. (2015). Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Recuperado de: http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/456713/SEGUIMIENTO-OCI-AL-PLAN-ANTICORRUPCION-CGR_DIC-30-2015.PDF.pdf/e2d691f1-90a9-45f6-94a1-e79713b9a96f

Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (2008). *Manual Técnico del Modelo Estándar para Control Interno para el Estado colombiano, MECI 2008*. Recuperado de:
http://www.incoder.gov.co/documentos/Manual_ImplementacionMeci.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (Septiembre de 2011). *Guía para la administración del riesgo*. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>

Departamento Administrativo de Función Pública, DAFP. (2014). *Manual Técnico del Modelo Estándar para Control Interno para el Estado colombiano, MECI 2014*. Recuperado de: <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/SCI/manualt ecmeციimple.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (26 de agosto de 2016). *Función Pública presenta los resultados de las entidades en el Modelo Estándar de Control Interno, MECI, vigencia 2015*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/-/funcion-publica-presenta-los-resultados-de-las-entidades-en-el-modelo-estandar-de-control-interno-meci-de-la-vigencia-2015>

Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (28 de agosto del 2016). *Historial de resultado MECI*, Recuperado de: <http://mecicalidad.funcionpublica.gov.co/Historial/historial.aspx>

Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (28 de agosto de 2016). Interpretación de resultados evaluación MECI 2015. Recuperado de: http://mecicalidad.funcionpublica.gov.co/docs/INTERPRETACION%20FACTORE S%20Y%20NIVELES%20DE%20MADUREZ_2015.pdf

Esenberg, R. W. (1992). *Risk management in the public sector* (Gestión de riesgos en el sector público). Risk management, Vol. 39, pp. 72-5.

Gómez, A. (2015). Los mapas de riesgos de corrupción - incidencias en la prevención de la corrupción. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D. C.

Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. (8 de agosto de 2016). Recuperado de: <http://indicedetransparencia.org.co/ITN/EntidadesNacionales/ResultadosGenerale>

Instituto de Auditores Internos de Colombia. (2012). *Evaluar la adecuación de los procesos de gestión de riesgos*. Recuperado de: http://www.theiia.org/chapters/pubdocs/123/Normas_TheIIA.pdf

Instituto de Auditores Internos de Colombia. (2000). Código de ética. Recuperado de:

<http://www.iiacolombia.com/ippfcod.html>

International Federation of Accountants, IFAC. (Febrero de 2016). *Evaluar y mejorar el Control Interno en las organizaciones*. Recuperado de:

<https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/Evaluar-y-mejorar-el-control-interno-en-las-organizaciones.pdf>

Jiménez, D. (2015). La gestión del riesgo en salud en Colombia. Tesis de Maestría.

Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D. C.

Ministerio de Educación Nacional. (1 de octubre de 2017). *Código de Ética y Buen Gobierno*.

Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-265914_archivo_pdf_codigo_etica.pdf

Montilla, O., Montes, C. y Mejía, E. (2007). Análisis de la fundamentación del Modelo Estándar de Control Interno, MECI, 1000:2005. *Estudios Gerenciales*, 23(104), pp. 47-75.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI. (2013). *Guía para las normas del Control Interno, para el sector público*. Recuperado de:

http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf

Presidencia de la República. (2015). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de:

<http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Documents/Estrategia- Construcccion-Plan-Anticorrupcion-Atencion-Ciudadano-v2.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2013). *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2013 (versión 1)*. Recuperado de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2013\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2013(2).pdf)

Procuraduría General de la Nación. (2013). *Seguimiento a las estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC*. Recuperado de:

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/13%20SEGUIMIENTO%20MAPA%20DE%20RIESGOS%20DE%20CORRUPCI%C3%93N%20\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/13%20SEGUIMIENTO%20MAPA%20DE%20RIESGOS%20DE%20CORRUPCI%C3%93N%20(2).pdf)

Procuraduría General de la Nación. (2013). *Seguimiento a las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de:

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PAAC_20013.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2014 (versión 2)*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2014.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2014). *Seguimiento a las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/plan-anticorrupcion.page>

Procuraduría General de la Nación. (2015). *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2013 (versión 4)*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/V4.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2015). *Seguimiento a las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/plan-anticorrupcion.page>

Zusman, S. (1980). Teoría del riesgo. Derecho PUPC. *Revista de la Facultad de Derecho*, (14), 77.