

¿EN DÓNDE ESTÁ LA DISYUNTIVA? ACTOS DE CORRUPCIÓN¹

Claudia Juliana García González²

RESUMEN

El presente artículo expone la participación de la asistente de investigación en el avance del artículo de investigación desarrollado por la Facultad de Contaduría Pública sobre el proyecto interdisciplinario “La corrupción en Colombia”, dirigido por la rectoría de la Universidad Externado de Colombia en alianza con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Con el objeto de aclarar el contexto en el cual se desarrolla el análisis cualitativo y cuantitativo de la información recopilada para el desarrollo preliminar del proyecto de investigación, se generará la caracterización requerida de la estructura, los conceptos y las definiciones necesarias para el pleno entendimiento de las conclusiones preliminares obtenidas en el desarrollo de la investigación.

PALABRAS CLAVE: Modelo Estándar de Control Interno (MECI), control interno, organismos de control, hallazgos, sistema de control interno, corrupción.

Fecha de recepción: 3 de octubre de 2016

Fecha de aceptación: 4 de noviembre de 2016

El flagelo de la corrupción que hemos vivido como nación durante siglos y que aún no hemos podido erradicar generó que, a finales del año 2015, la Rectoría de la Universidad Externado de Colombia, en cabeza del doctor Juan Carlos Henao, extendiera una invitación a todas las facultades de esta institución educativa a ser partícipes del desarrollo interdisciplinario del proyecto “La corrupción en Colombia”. Esta iniciativa,

1 Artículo proveniente del trabajo de grado de la autora.

2 Contadora pública de la Universidad Externado de Colombia.

realizada en alianza con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, pretende analizar la corrupción desde diferentes puntos de vista. Es así como esta propuesta tuvo acogida en la mayoría de las facultades invitadas, tales como Administración de Empresas; Economía; Derecho; Comunicación Social y Periodismo; Ciencias Sociales y Humanas; Ciencias de la Educación; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y Contaduría Pública.

La Facultad de Contaduría Pública decidió participar en este proyecto interdisciplinario con su propuesta de investigación titulada preliminarmente “El control interno como facilitador anticorrupción”, cuyo objetivo consiste en realizar un diagnóstico de la efectividad de los modelos de control interno aplicados en las empresas del Estado colombiano frente a la lucha contra la corrupción.

El desarrollo de esta investigación –liderada por el doctor Juan Manuel Guerrero, decano de la Facultad de Contaduría Pública, y la doctora Maribel Albarracín, docente investigadora de la línea de Control–, que aún se encuentra en proceso, ha estado enmarcada en una metodología cualitativa y cuantitativa con un alcance correlacional-explicativo. Esta metodología, elegida por el equipo líder, se determinó debido a que la fuente principal de información fue netamente documental; se realizaron

varios análisis en tendencias de comportamiento con dicha información y se correlacionaron algunas de las categorías definidas en la metodología preliminar, con el ánimo de explicar las relaciones entre la eficiencia del sistema de control interno y los índices potenciales de corrupción, según se indica en el artículo preliminar que será entregado a la rectoría de la Universidad.

El punto de partida de esta investigación consistió en la definición de las categorías de investigación, el diseño de un instrumento de revisión por parte del equipo líder y la identificación del recurso fuente (Contraloría General de la República, 2015), para posteriormente ser entregados a 32 estudiantes de pregrado y posgrado convocados para participar en la fase inicial de esta investigación.

La muestra determinada por el equipo líder para el desarrollo de esta investigación fue extraída de una población total de 3.800 entidades estatales reportadas al finalizar el año 2015 por la Contaduría General de la Nación en su sistema CHIP (Consolidador de Hacienda e Información Pública).

La muestra determinada por el equipo líder de la investigación fue de 40 entidades, de las cuales 25 correspondían al orden nacional y 15 al territorial. Estas entidades se enlistan en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Entidades nacionales

n.º	Nombre de la entidad	Sector
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Agropecuario
2	Autoridad Nacional de Televisión	Comunicaciones
3	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
4	Auditoría General de la República	Control
5	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	Defensa
6	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	
7	Ministerio de Educación Nacional	Educación
8	Fondo de Adaptación	Hacienda
9	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	
10	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Inclusión social
11	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	
12	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	Justicia
13	Superintendencia de Notariado y Registro	
14	Ministerio de Minas y Energía	Minas y Energía
15	Gestión Energética ESP	
16	U. A. E. Agencia Nacional de Hidrocarburos	
17	Empresa Distribuidora del Pacífico	
18	Agencia Nacional de Minería	
19	Ecopetrol	
20	Departamento Nacional de Planeación	
21	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	Salud
22	Caprecom	
23	Servicio Nacional de Aprendizaje	Trabajo
24	Instituto Nacional de Vías	Transporte
25	Fondo Nacional de Vivienda	Vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Entidades territoriales

n.º	Nombre de la entidad	Sector
1	Superintendencia Nacional de Salud	Salud
2	Departamento de Bolívar	Gobierno
3	Departamento de Arauca	
4	Departamento del Magdalena	
5	Departamento del Caquetá	
6	Departamento del Vaupés	
7	Departamento del Tolima	
8	Departamento de Casanare	
9	Departamento del Putumayo	
10	Departamento de La Guajira	
11	Departamento del Huila	
12	Departamento de Boyacá	
13	Departamento de Antioquia	
14	Departamento del Chocó	
15	Mapiripán	

Fuente: Elaboración propia.

Una vez seleccionada la muestra, las 40 entidades del Estado fueron asignadas a 32 estudiantes de pregrado y posgrado de acuerdo con la complejidad del informe. Los estudiantes realizaron el análisis del informe de auditoría generado por la CGR (Contraloría General de la República) y posteriormente diligenciaron la planilla de revisión, en la que se definieron las categorías que dan origen a la conceptualización de este proyecto de investigación y que contienen la siguiente información:

1. Información general de la entidad, donde se define:
 - sector al que pertenece,
 - tipo de entidad,
 - ubicación (nacional o territorial),
 - fuente de recursos y

- una breve reseña histórica de la entidad.
2. Información acerca del control interno de la entidad, donde se indican:
 - la calificación para el diseño de controles y
 - la calificación para la efectividad de los controles.
 3. Hallazgos que se consideran con posible implicación en casos de corrupción.
 4. Otros aspectos importantes

En este punto es donde la caracterización de las categorías mencionadas anteriormente es de suma importancia, pues es el vínculo que ayudará al lector con el pleno entendimiento de los resultados que esta investigación arrojará.

La estructura de esta caracterización se encuentra definida así:

- Modelo Estándar de Control Interno (MECI)
- Estructura del Estado
- Estructura económica del sector público
- Sector central y descentralizado
- Fuentes de recursos
- Caracterización de sectores de la muestra
- Auditoría de la CGR y calificación de hallazgos.

La caracterización cuenta con una breve reseña histórica sobre el control interno y su necesidad en las entidades del Estado. Al respecto, en la Ley 87 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993b) se dictan los lineamientos que las entidades del Estado han de seguir para el debido cumplimiento del diseño y la implementación de un sistema de control interno que evalúe correctamente la calidad, la eficacia y la eficiencia del Estado. Mediante el Decreto 1599 de 2005 (Presidencia de la República de Colombia, 2005), se decidió adoptar el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) para las empresas del Estado colombiano; el mismo decreto determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control interno (SCI).

Se tomaron varios modelos existentes en el orden mundial para desarrollar el MECI. Montilla, Montes y Mejía (2007) indican los siguientes: 1) modelo norteamericano COSO (*Committee of Sponsoring Organization of the Tred-*

way Commission, 1992), el cual apoya a la dirección en un mejor control de su organización; según este modelo, los directivos de la organización son los responsables de la administración de riesgos empresariales; 2) modelo canadiense CoCo (*Criteria of Control Board*), el cual ayuda con el perfeccionamiento de los procesos de las organizaciones mediante un entendimiento mayor de los riesgos, el control y la dirección; 3) modelo australiano ACC (*Australian Control Criteria*), el cual les da importancia a los trabajadores y a otros grupos de interés para asumir un apropiado compromiso en el logro de los objetivos de la organización. Montilla et al. (2007) indican que el MECI no permite el diseño, el desarrollo y la operación del sistema en entidades del Estado y que su base técnica se fundamenta en construir una ética institucional, prevenir riesgos, buscar la efectividad por medio de los procesos, encauzar la organización pública en un control corporativo permanente, controlar la efectividad de los procesos de comunicación pública y rendición de cuentas, fortalecer la evaluación independiente de la gestión, estandarizar metodologías y procedimientos de evaluación de control interno y otorgar un alto nivel de importancia a los planes de mejoramiento.

La actualización del MECI adoptada por el Decreto 943 de 2014 (Presidencia de la República de Colombia, 2014) –en el que, además del autocontrol, la autorregulación y la autogestión siguen siendo los pilares del modelo– presenta nuevos aspectos importantes, por ejemplo: la información y comunicación, que se

convierten en ejes transversales del MECI; se fortalece la importancia de las Oficinas de Control Interno como evaluadoras de SCI; se toma con mayor relevancia la administración del riesgo y se delimitan los roles y las funciones de quienes actúan en la implementación del modelo (Deloitte y Touche, s. f.).

Según la Ley 42 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993a), las contralorías deberán cumplir con la función de vigilar controles financieros, de legalidad, de gestión, de resultados y con la evaluación del SCI de cada entidad. Es importante aclarar que la Contraloría General de la República cuenta con tres instrumentos para realizar la vigilancia y el control de los recursos públicos administrados por las diferentes entidades del Estado, y son, según la misma CGR, los siguientes: el control fiscal micro, el control fiscal macro y los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

- El control fiscal micro es la evaluación del uso de los recursos públicos en las entidades, es conocido como “Auditoría 2” y vela por que se haga de manera eficiente, eficaz y equitativa. Estas auditorías son adelantadas por siete contralorías delegadas que vigilan diferentes sectores según un Plan General de Auditorías (CGR, 2016).
- El control fiscal macro es la evaluación de las políticas públicas que el Gobierno promueve en los diferentes sectores, así como la evaluación

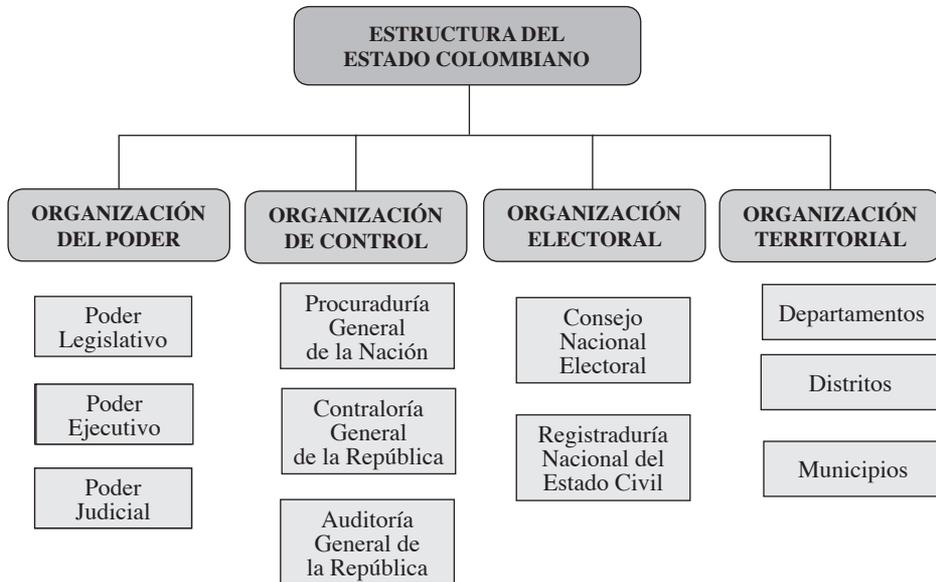
de los aspectos financieros y de la macroeconomía del Estado. Una vez se finaliza este control, la CGR entrega un informe a disposición de la ciudadanía y del Congreso de la República para que este pueda ejercer control político (CGR, 2016).

- Los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva son un conjunto de acciones administrativas realizadas por la Contraloría con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y/o particulares en acciones que hayan causado daño al patrimonio del Estado. Para llevar estos procesos existe, en la Contraloría General de la República, una Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva (CGR, 2016).

ESTRUCTURA DEL ESTADO

En primera instancia, la formación y la estructura del Estado colombiano que conocemos actualmente se componen de tres ramas del poder público (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y tres órganos que se subdividen en órganos de control (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de la República), organización electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) y organización territorial (departamentos, municipios y distritos), como se observa a continuación:

Figura 1. Estructura del Estado colombiano



Fuente: Tomado de Departamento de Planeación Nacional (2005). “El Estado y su organización”. Recuperado de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/ESTRUCTURA-DEL-ESTADO-COLOMBIANO/Estado-y-su-organizacion-DDT.pdf>

Según se indica en el artículo 119 de la Constitución Política de Colombia, de los órganos de control, la Contraloría General de la República está encargada específicamente de la vigilancia de gestión fiscal y del control de resultados de la administración; el cumplimiento de este fin lo realiza mediante la auditoría a aquellas entidades del Estado encargadas de la ejecución de todas las políticas definidas por los ministerios de cada sector.

ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL SECTOR PÚBLICO

La estructura económica del sector público se caracteriza para entidades nacionales y territoriales. Para el mes de junio de 2016 se encuentran 3.800 entidades públicas, de las cuales 381 son del sector público nacional y 3.419 del sector público territorial, según el directorio de la Contaduría General de la Nación.

Por un lado, las entidades nacionales son las encargadas de dirigir toda la actividad operativa correspondiente

a su sector y están encaminadas a la ejecución y a la debida dirección de los servicios y de las políticas públicas que tienen a su cargo. Algunos ejemplos son los ministerios, el Banco de la República, la Industria Militar (INDUMIL) y Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre otros.

Por otro lado, las entidades territoriales dispuestas en los artículos 285 a 331 de la Constitución Política de Colombia son aquellos departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas de Colombia que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, enmarcados en la normatividad vigente; adicionalmente, son autónomas en la administración y asignación de tributos para el debido cumplimiento de sus funciones. Algunos ejemplos de entidades territoriales son los departamentos, la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, la Universidad del Atlántico, la Universidad de Cundinamarca, entre otras.

SECTORES CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO

La integración del Poder Ejecutivo indica los sectores central y descentralizado por servicios. El sector centralizado corresponde a aquellas entidades en las cuales el poder para la toma de decisiones está en el Gobierno central, ubicado generalmente en la capital del país, y cuyos ingresos van dirigidos todos al Gobierno, que posteriormente se encarga de distribuirlos por medio del DNP (Departamento Nacional de Planeación). El sector descentralizado está compuesto por los establecimientos

públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, las cuales tienen como objeto principal el ejercicio de las funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de las actividades industriales y comerciales del Estado, enmarcadas con una personería jurídica, total autonomía administrativa y patrimonio propio (generado de su actividad administrativa).

FUENTES DE RECURSOS

Las fuentes de recursos de las entidades del Estado pueden ser por el SGP (Sistema General de Participaciones), el SGR (Sistema General de Regalías), fuente de recursos mixtos (con recursos estatales y de capital privado) y fuente de recursos propios (generada por la gestión propia de los municipios y recaudada de acuerdo con su potencial económico).

a) Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones (SGP), dispuesto en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, corresponde a recursos que la nación transfiere a entidades territoriales con el fin de financiar aquellos servicios que debe ofrecer para suplir necesidades básicas, como salud, educación y todos aquellos dispuestos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) emite el documento CONPES, en el cual se estipula la distribución de los recursos entre las entidades territo-

riales, incluida Bogotá como Distrito Capital; estos recursos se dividen entre doce y se trasladan mensualmente, iniciando en febrero. De esta manera, el proceso de legalización de estos recursos sucede cuando la nación gira al Distrito Capital los recursos estipulados.

b) Sistema General de Regalías

Según el Acto Legislativo 05 del año 2011 (Congreso de Colombia, 2011a), el Gobierno nacional puso en marcha el Sistema General de Regalías (SGR) a partir del 1.º de enero de 2012; para su correcta operación, expidió el Decreto Ley Transitorio 4923-2011 (Presidencia de la República, 2011), el cual determina “la distribución, los objetivos, los fines, la administración, la ejecución, el control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios” (Congreso de Colombia, 2011a).

El nuevo Sistema General de Regalías tiene como objetivos a) crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para épocas de escasez; b) distribuir los recursos hacia la población más pobre, generando mayor equidad social; c) promover el desarrollo y la competitividad regional; d) incentivar proyectos minero-energéticos tanto para la pequeña y la mediana industria como para la minería artesanal; e) promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes y f) propiciar la

inversión en la reestructuración social y económica de los territorios donde se desarrollen las actividades de exploración y explotación (DNP, 2016).

Los recursos son distribuidos en todos los departamentos del país por medio del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI), el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y el Fondo de Compensación Regional (FCR). Adicionalmente, se ahorra por medio del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET), según Decreto Transitorio 4923-2011 (Presidencia de la República, 2011).

Los recursos del SGR financian los proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), que además de elegir al ejecutor del proyecto deben, en principio, definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos y aprobarlos.

c) Fuente de recurso – Mixto

Las entidades del Estado de economía mixta, es decir, con fuente de recursos tanto estatales como de capital privado, surgieron dado el alcance que se le dio al Congreso de la República de hacer las leyes por las cuales se rige el Estado colombiano. Así, el Congreso de la República podrá determinar la estructura de la administración nacional, teniendo total potestad de crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, según la séptima función que le fue otorgada (Const., 1991, art. 150).

d) Fuente de recursos – Propios

Los recursos propios son generados por la gestión propia del municipio y son recaudados de acuerdo con su potencial económico. Esta fuente de financiación puede ser tributaria o no tributaria. Los ingresos propios tributarios se subdividen en directos, los cuales corresponden al gravamen que se establece teniendo en cuenta la capacidad de pago del contribuyente y sin posibilidad de ser trasladados a un tercero; y en indirectos, que son gravámenes que no tienen en cuenta el poder adquisitivo del contribuyente, sino las actividades económicas realizadas dentro del territorio, por tanto, pueden ser trasladados a terceros. Los ingresos no tributarios son los recibidos de forma periódica que no corresponden a impuestos y se dan principalmente por prestaciones de servicio, participación de bienes, transferencias y demás.

Considerando que la fuente de información bajo la cual se desarrolla la investigación la conforman los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República (CGR), se encuentran caracterizadas en el artículo preliminar las dos fases desarrolladas en la auditoría de la CGR y el concepto y tipos de hallazgos, así:

AUDITORÍA DE LA CGR Y CALIFICACIÓN DE HALLAZGOS

a) Fase de planeación de la auditoría

Se definen el alcance y la estrategia de la auditoría a partir del conocimiento del

auditado y la evaluación de controles establecidos para mitigar riesgos.

Esta planeación se encuentra subdividida en la definición del cronograma de actividades de trabajo, el conocimiento de la entidad, la identificación de factores de riesgos y la metodología de evaluación de controles. Este último punto se realiza mediante pruebas de recorrido en las que el auditor verifica el procedimiento que está llevando a cabo el auditado, con el fin de validar el diseño de los controles. Según la *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República* (mayo, 2015), los resultados de la evaluación deben cumplir los criterios del control, a saber: a) ser apropiados, b) contar con un responsable, c) tener una periodicidad y d) contar con documentación o evidencia del control. Así, la calificación que otorga la CGR puede ser:

- ✓ *Adecuado*, es decir, el auditado cumple todos los criterios del control.
- ✓ *Parcialmente adecuado*, que cumple el requisito de apropiado, pero incumple alguno de los otros criterios.
- ✓ *Inadecuado*, según el cual el auditado incumple el criterio de apropiado o no cumple ninguno de los criterios.

b) Fase de ejecución de la auditoría

En esta fase se incluyen las pruebas de cumplimiento y sustantivas, las cuales determinan la efectividad de los controles para basar en ello la opinión de la auditoría.

Se deben tener en cuenta los siguientes criterios: existencia de evidencia en la muestra seleccionada –con el fin de verificar que el control implementado esté siendo utilizado–, que el control prevenga o mitigue riesgos y que no se determinen hallazgos en la auditoría asociados con dicho control. El resultado de esta evaluación puede ser:

- ✓ *Eficiente*, lo que indica que cumple todos los criterios mencionados anteriormente.
- ✓ *Con deficiencias*, es decir, que incumple uno de los criterios mencionados anteriormente.
- ✓ *Ineficiente*, cuando incumple los criterios mencionados anteriormente.

HALLAZGO Y TIPOS DE HALLAZGO

Se presenta a continuación la definición de “hallazgo” según la Contraloría General de la República (CGR):

El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada - SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos. (CGR, 2010).

De igual forma, la CGR indica que todos los hallazgos determinados por esta entidad “son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales o disciplinarios, y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz,

ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente la actuación” de las entidades estatales auditadas (CGR, 2010), o bien, que “viole la normatividad legal y reglamentaria, o impacte la gestión y el resultado del auditado” (CGR, 2010).

En las contralorías, ante hechos constitutivos de posibles hallazgos se utiliza el término “observaciones de auditoría”, que inicialmente se presentan como tales, y una vez evaluadas, valoradas y validadas en la mesa de trabajo interdisciplinaria del equipo auditor de la CGR, se configuran como hallazgo con base en la respuesta (o en descargos) presentada por el ente auditado, cuando esta se da.

Los tipos de hallazgo son:

- *Hallazgo administrativo*. Cuando el auditado viola normas administrativas, reglamentos, procedimientos o acuerdos internos establecidos en los principios generales.
- *Hallazgo disciplinario*. Es un hallazgo administrativo según el cual se violan las normas disciplinarias de cumplimiento general, se violan normas generales. Cuando este se presenta, se compulsan copias a la Personería para que adelante los trámites correspondientes ante este ente de control disciplinario.
- *Hallazgo fiscal*. Al auditado se le ha detectado un hallazgo administrativo con un posible detrimento patrimonial en la ejecución de los recursos que se le han asignado. En este evento, el ente de control inicia un proceso dentro de la institución, denominado juicio fiscal, con el fin

último de recuperar los recursos que han sido desviados de la contratación.

- *Hallazgo penal*. Es un hallazgo administrativo en el que al auditado posiblemente se le detectó que ha cometido una acción contemplada y tipificada como delito en el *Código de Procedimiento Penal* (Congreso de Colombia, 2004). En estos casos, el ente de control remite a la Fiscalía General de la Nación para que proceda en concordancia con sus funciones.

CARACTERIZACIÓN DE SECTORES DE LA MUESTRA

De acuerdo con la organización y el funcionamiento del Estado colombiano, según la Ley 489 de 1998 (Congreso de Colombia, 1998), que ya ha sido mencionada en este artículo, se encuentran dispuestas en ella la creación, las funciones y la organización de los ministerios, los cuales son entidades centrales de orden nacional creados para el debido desarrollo de políticas de un sector económico del país que requiere ser atendido de forma especial. Arboleda (2002) escribió brevemente la historia de los diferentes ministerios existentes en el país y sus respectivas funciones, entre los cuales se encuentran aquellos que corresponden al sector de la muestra determinada para el desarrollo del presente artículo; estos sectores son los siguientes: 1) agropecuario, 2) comunicaciones, 3) defensa, 4) educación, 5) gobierno, 6) hacienda, 7) justicia, 8) minas y energía, 9) planeación, 10) salud, 11) trabajo, 12) transporte, 13) vivienda, 14)

organismos de control e 15) inclusión social. Se aclara que estos dos últimos sectores no tienen un ministerio, sino que corresponden respectivamente a, primero, los organismos de control político, disciplinario y fiscal (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Personería), incluidos en la *Constitución Política de Colombia* de 1991; y, segundo, el sector de inclusión social que se encuentra definido en el PND (*Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, DNP, 2015a) como el sector que buscará consolidar estrategias que contribuyan con la estabilización socioeconómica de poblaciones vulnerables y marginadas, con el fin de avanzar hacia una sociedad más equitativa, esto por medio de tres acciones específicas: movilidad social, transformación del campo y seguridad y justicia para la construcción de una paz estable y duradera, con el apoyo de entidades como el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Agencia para la Superación de Pobreza Extrema y el Centro de Memoria Histórica. Se detallan a continuación dos de los sectores de la actividad incluidos preliminarmente en el artículo de investigación:

1) Sector agropecuario:

Dirigido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que nace jurídicamente mediante la Ley 25 de 1913 (Congreso de Colombia, 2013) y que tuvo varias modificaciones en el Decreto 1985 de 2013 (Presidencia de la República de Colombia, 2013) hasta fijar la organización como la conocemos

actualmente. Este ministerio incluye en sus funciones dirigir adecuadamente las políticas agropecuarias, pesqueras, forestales y de desarrollo rural encaminadas al desarrollo competitivo del sector.

El organigrama del sector agropecuario está compuesto principalmente por dos líneas: a) línea de autoridad, para entidades adscritas, vinculadas y cooperaciones de participación mixta; y b) línea de asesores, compuesta por Órganos Sectoriales de Asesoría y Coordinación (por ejemplo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, entre otros).

Según datos publicados en el informe de gestión de 2014 del Ministerio de Agricultura, el PIB (producto interno bruto) del sector solo creció en 2.3 %, lo cual indica que este tuvo un crecimiento menor de 4 puntos porcentuales en comparación con el año 2013; esto se debió principalmente a la caída de la silvicultura y la pesca, a la disminución de la producción de arroz y a problemas de sequía en el departamento de Santander, con disminución de la producción de cacao del país para el año 2014.

2) *Sector comunicaciones:*

Dirigido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), nombrado así desde 2009 en la Ley 1321 del mismo año (Congreso de Colombia, 2009), pues anteriormente se conocía como el Ministerio de Comunicaciones, tiene como objetivo principal favorecer e impulsar todos los proyectos, las

políticas y los programas referentes a las TIC (tecnologías de la información y de las comunicaciones); también está entre sus funciones facilitar el acceso a las TIC y sus beneficios a todos los habitantes de Colombia.

De acuerdo con la publicación realizada en marzo de 2015 por la revista *Panorama TIC* (MinTIC, 2015), el 91 % del presupuesto del MinTIC de 2014 fue ejecutado, cerrando el año con un crecimiento económico de 4.2 %, siendo este el más alto comparado con los años comprendidos entre 2010 y 2013.

3) *Sector defensa:*

El ministerio a cargo de este sector nace jurídicamente con la Ley 7 de 1886 (Consejo Nacional Legislativo, 1886) como Ministerio de Guerra, en 1965 pasó a ser Ministerio de Defensa. Para el año 1971 se crearon los organismos descentralizados adscritos, teniendo a cargo de este Ministerio los siguientes sectores: a) el sector central, compuesto por la Policía Nacional y el Comando General de las Fuerzas Armadas; b) el sector descentralizado, conformado por empresas de apoyo logístico (INDUMIL, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, entre otras), empresas de bienestar (como la Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas) y empresas de apoyo a la seguridad (como la Defensa Civil de Colombia, SATENA, etc.). El Ministerio de Defensa tiene como funciones principales las siguientes:

Participar en el desarrollo, la definición y la ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales (...); contribuir

con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias de los derechos, obligaciones y libertades públicas; y coadyuvar con el mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos (...). (Manrique, 2010, p. 210).

El año 2014 fue uno de los mejores que ha tenido el Ministerio de Defensa en cuanto a resultados, así lo menciona la revista *Dinero*:

(...) 2014 fue un año especial en materia de resultados. *Dinero* conoció un informe del Ministerio de Defensa donde se destacan las acciones contra el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y el contrabando: las incautaciones de cocaína le quitaron al crimen organizado USD 5.400 millones –más de los \$10 billones que puede representar una reforma tributaria–; las aprehensiones de mercancías superaron los \$300.000 millones; a la minería ilegal se le incautaron 34 *bulldozers*, 103 dragas y 405 retroexcavadoras, y 739 k de oro –la cifra más alta en toda la historia–, y se desarticularon 22 bandas de extorsión. Además, fue el año de menos homicidios en 29 años y terminó con la tasa de homicidios más baja en 34 años. (Revista *Dinero*, 2015).

4) Sector educación:

Dirigido por el Ministerio de Educación Nacional, nombrado así a partir de 1927 según la Ley 56 del mismo año (Congreso de Colombia, 1927), pues en su nacimiento jurídico, y hasta 1886, fue nombrado como Ministerio de Instrucción Pública. El objetivo principal de este Ministerio con el sector es lograr

una educación pertinente y competitiva que ayude a eliminar la inequidad en la sociedad. De acuerdo con el informe de gestión presentado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), los proyectos de inversión en el año 2014 fueron los de mejor ejecución versus los cuatro años anteriores, pues este ministerio se destacó por ejecutar el 99.7 % de su presupuesto en compromisos, y en obligación ejecutó el 96.6 %, lo que indica la gestión del Viceministerio en educación superior, en educación preescolar, básica y media, y la gestión de la Secretaría General en aquellos programas de alto impacto social que desarrolla cada uno de ellos.

5) Sector hacienda:

Dirigido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creado mediante la Ley 7 de 1886 (Consejo Nacional Legislativo, 1886). Su función es vital para la perpetuación del Estado colombiano, pues es este ministerio el que coordina la política macroeconómica del país definiendo la política fiscal, por consiguiente, “incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos del país y gestiona los recursos públicos de la nación desde la perspectiva financiera y presupuestal” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012, p. 6).

El crecimiento del 4.6 % del PIB para el año 2014 representó el mayor crecimiento real de las seis economías más grandes de la región según *The Economist* (revista londinense que cubre la actualidad política, económica e internacional). El crecimiento económico y el aumento de recaudos administrados

por la DIAN para el año 2014 facilitaron una inversión pública de un poco más de 44 billones de pesos. Entre los años 2010 y 2014, cerca de 4 millones de colombianos salieron de la pobreza, lo que determina una disminución de la pobreza extrema al cierre de 2014, ubicada en el 8.1 % versus el 12.3 % del año 2010.

6) Sector justicia:

Las entidades que conforman este sector son el Ministerio de Justicia y Derecho (MJD), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). La ejecución presupuestal del sector en general disminuyó a 93.79 % para el año 2014 versus una ejecución del 98.16 % realizada en 2013.

Sin embargo, el sector es dirigido por el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), creado en el artículo 4 de la Ley 1444 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011b). Este ministerio coordina las relaciones entre las tres ramas del poder público, los organismos de control y las demás entidades públicas y privadas, con el fin de desarrollar y consolidar la política pública en materia de justicia y del derecho (MinJusticia, 2016). Según el informe de gestión presentado por este ministerio para el año 2014, el resultado de su ejecución en áreas misionales fue de 96 %, y en áreas de apoyo fue del 98 % para ese año.

7) Sector minas y energía:

Dirigido por el Ministerio de Minas y Energía, el cual tiene sus funciones determinadas bajo el Decreto 0381 de 2012 (Presidencia de la República de Colombia, 2012a). Según el *Análisis del comportamiento del PIB minero en el año 2014, segundo semestre y cuarto trimestre de 2014*, publicado en marzo de 2015 por la Dirección de Minería Empresarial, MinMinas, el sector Minero tuvo una participación del 2.01 % en el PIB en el cuarto trimestre de 2014 respecto a los tres trimestres anteriores del mismo año.

8) Sector de planeación:

Dirigido por el DNP (Departamento Nacional de Planeación), perteneciente a la rama ejecutiva del poder público y departamento administrativo que depende directamente de la Presidencia de la República. Entre las funciones del DNP consagradas en el Decreto 1832 de 2012 (Presidencia de la República de Colombia, 2012b) están las siguientes: coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos de planeación impartidos por la Presidencia de la República, proponer los objetivos y las estrategias macroeconómicas y financieras en coordinación con el Ministerio de Hacienda, entre otras. Para el año 2014, la entidad tuvo un cumplimiento satisfactorio del 93 % de los productos formulados durante esta vigencia, según se comunica en su *Informe de Gestión* (DNP, 2015b).

9) Sector salud:

Dirigido por el Ministerio de Salud y Protección Social, creado mediante el artículo 9 de la Ley 1444 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011b), tiene como funciones –además de las determinadas por la Constitución Política– las descritas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 (Congreso de Colombia, 1998): formular la política, dirigir, orientar y evaluar planes y programas del sector administrativo de salud y protección social; evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida; dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública, entre otras. Para el año 2014, según el *Análisis sectorial 2014-2015*, publicado en marzo de 2015 por FINDETER (Financiera del Desarrollo, 2015), la variación del PIB en el subsector de servicios sociales y de salud de mercado aumentó a 6.4 % en el año 2014 versus el 5.5 % registrado en 2013.

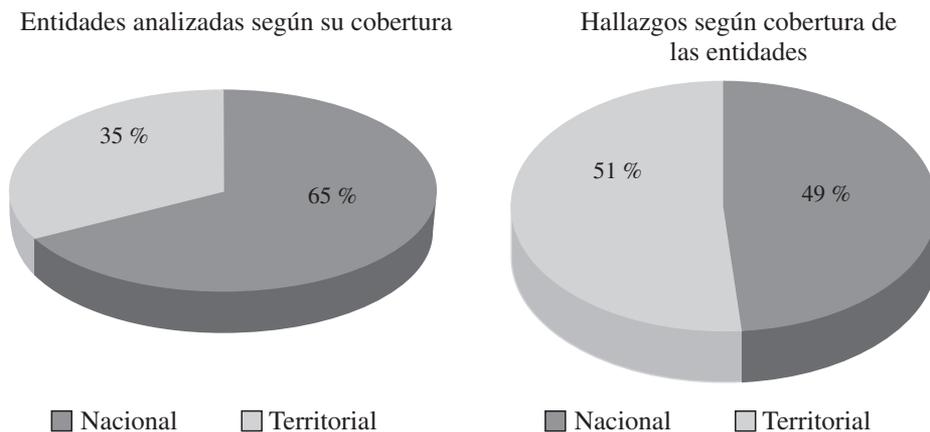
Así, con una caracterización clara sobre la información y descripción de las categorías determinadas por el equipo líder de investigación, los 32 estudiantes (de pregrado y posgrado) que participaron en la primera fase de este proyecto entregaron las planillas de revisión al equipo líder de investigación, que realizó la segunda fase.

La consolidación de esta información ha permitido al equipo líder de investigación realizar un análisis cuantitativo con un alcance correlacional-explicativo, teniendo algunas conclusiones prelimi-

nares de la investigación, tales como las que se enuncian a continuación:

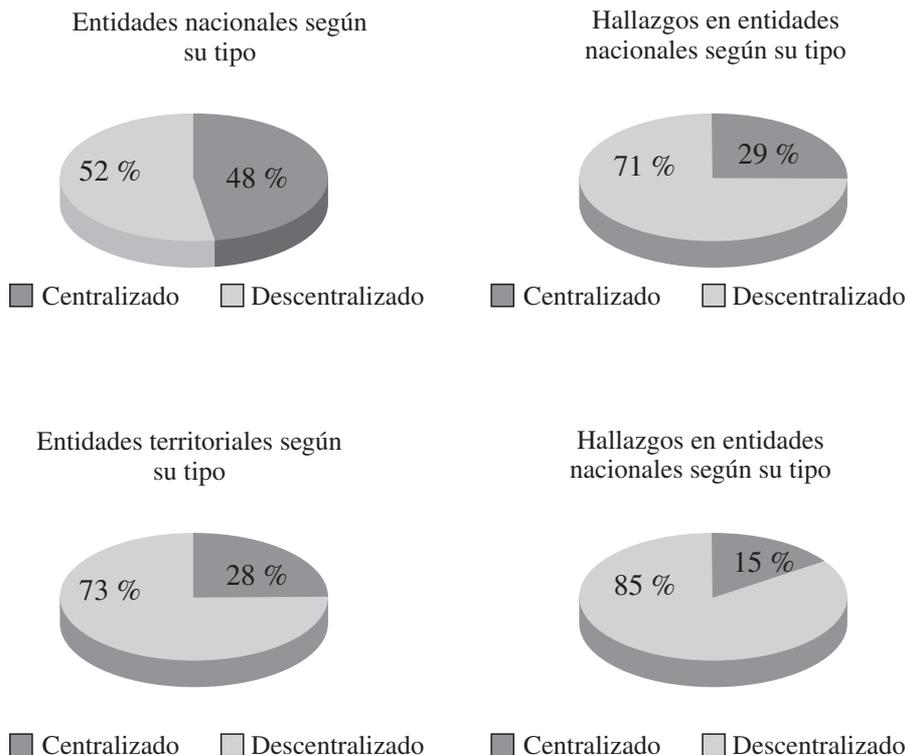
- En la muestra (figura 2), las entidades territoriales se mostraron más propensas a cometer posibles delitos de corrupción, pues de las 40 entidades seleccionadas, las entidades nacionales corresponden al 65 %, y las entidades territoriales, al 35 % del total muestreado, de las cuales, son las entidades territoriales las que tienen el mayor porcentaje de hallazgos de posible vinculación con hechos de corrupción, según la cobertura mencionada anteriormente, con el 51 % de este tipo de hallazgos comparado con el 49 % de hallazgos para las entidades de orden nacional.
- En la muestra, las entidades descentralizadas de tipo nacional y territorial están más propensas a cometer posibles hechos de corrupción, pues para las entidades descentralizadas de tipo nacional se presenta un 71 % y las descentralizadas de tipo territorial presentan un 85 % de hallazgos con posible vinculación en hechos de corrupción, obteniendo así una conclusión preliminar que indica que aquellas entidades a las cuales se les ha otorgado mayor poder a los gobiernos locales, permitiéndoles tomar decisiones propias sobre sus competencias, están siendo mayormente afectadas con hechos de corrupción, tal vez por una falta de control fuerte.

Figura 2. Cantidad de hallazgos del total de la muestra clasificados de acuerdo con el tipo de entidad



Fuente: Facultad de Contaduría Pública, grupo de investigación “La corrupción en Colombia”. En ejecución.

Figura 3. Porcentaje de hallazgos en entidades descentralizadas de orden nacional y territorial

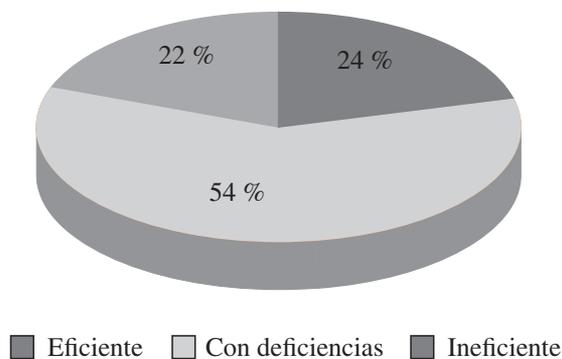


Fuente: Facultad de Contaduría Pública, grupo de investigación “La corrupción en Colombia”. En ejecución.

- Los hallazgos relacionados con posibles hechos de corrupción están presentes, principalmente, en entidades cuya calificación del control interno fue “con deficiencias”. Esta conclusión preliminar de la investigación puede indicar que los posibles hechos de corrupción están siendo realizados en aquellas entidades en las que se conoce y que tienen diseñado un sistema de control interno, pero que por variables (aún indeterminadas) está siendo omitido por los empleados públicos de las entidades (sin distinción de cargos).
- Un resultado “eficiente” en la evaluación del control interno generado por la CGR (Contraloría General de la República) no indica que la entidad esté libre de hallazgos con posibles hechos de corrupción, pues, de acuerdo con la figura 4, en aquellas entidades con resultado eficiente también se presentaron hallazgos que las vinculan con posibles hechos de corrupción; de ahí se infiere preliminarmente que, aun cuando existe un sistema de control interno diseñado e implementado, los servidores públicos encuentran de una u otra manera el camino para realizar actividades que conducen a hechos de corrupción, y es entonces cuando debe haber un punto de enfoque por parte de la dirección de la entidad en el fortalecimiento del sistema de control interno para lograr minimizar el riesgo de presentar hechos de corrupción, todo lo anterior con el fin de ser aplicado transversalmente a todas las entidades del Estado. Pero entonces surge una inquietud preliminar: ¿cómo encargar el fortalecimiento del sistema de control

Figura 4. Porcentaje de hallazgos en entidades del Estado de acuerdo con la evaluación en la eficiencia del control

Entidades analizadas por resultado de la evaluación en la eficiencia del Control Interno



interno a la dirección de la entidad cuando esta se ve involucrada en los posibles hechos de corrupción?

El artículo preliminar de esta investigación revela la cumbre de los diez hallazgos recurrentes en las entidades del Estado, que de una u otra forma debilitan el sistema de control interno y permiten que se generen posibles hechos de corrupción. Tal artículo fue realizado por el equipo investigador correlacionando las tendencias, los hallazgos y, en general, toda la información que ha sido recopilada para el desarrollo del proyecto. El número 1 corresponde al hallazgo más recurrente en las entidades estatales auditadas por la CGR.

Como se ha indicado a lo largo de esta publicación, el artículo que expone el

resultado de la investigación realizada por la Facultad de Contaduría Pública aún se encuentra en la fase 3, y todas las conclusiones y los datos aquí descritos son preliminares. No obstante, la participación en este tipo de proyectos investigativos, además de indicar posibles debilidades en la aplicación y el desarrollo de la profesión, genera consigo múltiples alternativas que dan idea de solución a aquellas debilidades.

El resultado de esta investigación será publicado en el proyecto “La corrupción en Colombia”, de la Universidad Externado de Colombia, para lograr así que profesionales de todas las áreas conozcan sobre la efectividad de los modelos de control interno aplicados en las empresas del Estado colombiano en apoyo a la lucha contra la corrupción.

Tabla 2. Top 10 de los hechos encontrados

1	Reporte erróneo de información financiera
2	Incumplimiento de condiciones contractuales
3	Ausencia de evidencia de procedimientos
4	Pagos que no corresponden con el servicio recibido
5	Manejo inadecuado de bienes del Estado
6	Pago por servicios no recibidos
7	Inadecuado proceso de contratación
8	Incoherencia presupuestal
9	Inobservancia de leyes, normas y/o lineamientos
10	Inadecuada implementación del SCI

Fuente: Adaptado por la autora, basado en el artículo de la Facultad de Contaduría Pública, grupo de investigación “La Corrupción en Colombia”, en ejecución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arboleda, J. E. (2002). Los ministerios y el consejo de ministros. *Credencial Historia*, 145. Recuperado de goo.gl/yIxFPT
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Artículo 150 [Título VI]. 35a. En *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Legis.
- Congreso de Colombia. (8 de octubre de 1913). Ley 25 de 1913. Que determina el número, la nomenclatura y la precedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo. *Diario Oficial*, n.º 15.021 del 16 de octubre de 1913. Recuperada de goo.gl/Jrjj00
- _____. (10 de noviembre de 1927). Ley 56 de 1927. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre instrucción pública. *Diario Oficial*, n.º 20.645 del 15 de noviembre de 1927. Recuperada de goo.gl/0ulceA
- _____. (26 de enero de 1993a). Ley 42 de 1993. Sobre la organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que lo ejercen. *Diario Oficial*, n.º 40.732 del 27 de enero de 1993.
- _____. (29 de noviembre de 1993b). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, n.º 41.120 del 29 de noviembre de 1993.
- _____. (29 de diciembre de 1998). Artículo 38 [capítulo X] de la Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, n.º 43.464 del 30 de diciembre de 1998.
- _____. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Recuperada de goo.gl/XdmThN
- _____. (2004). Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. *Diario Oficial*, n.º 45.658 del 1.º de septiembre de 2004. Recuperada de goo.gl/US1Lp5
- _____. (13 de julio de 2009). Ley 1321 de 2009. Por medio de la cual se modifican los artículos 2.º y 10.º de la Ley 122 de 1994. *Diario Oficial*, n.º 47.409 del 13 de julio de 2009. Recuperada de goo.gl/P593b0
- _____. (18 de julio de 2011a). Acto legislativo 05 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. *Diario Oficial*, n.º 48.134 del 18 de julio de 2011. Recuperado de goo.gl/1ZqeOy
- _____. (4 de mayo de 2011b). Ley 1444 de 2011. Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para

- modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, n.º 48.059 del 4 de mayo de 2011. Recuperada de goo.gl/dlhUkt
- Consejo Nacional Legislativo. (25 de agosto de 1886). Ley 7 de 1886. Sobre el número, la nomenclatura y la precedencia de los ministerios del Despacho Ejecutivo. *Diario Oficial*, n.º 6785 del 2 de septiembre de 1886. Recuperada de goo.gl/q0ydu2
- Contaduría General de la Nación. (2016). Directorio de entidades públicas - Sistema CHIP. Recuperado de goo.gl/MjHITP
- Contraloría General de la República. (2010). *Guía de auditoría territorial 2010*. Recuperado de http://186.116.129.40/gat/html/4_fase_ejecu/4_p6_FaseEjecucion.html
- _____. (mayo de 2015). *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de goo.gl/ehzaOP
- Deloitte & Touche Ltda. (s. f.). Evento ERS Deloitte. El lado personas de la inteligencia frente al riesgo: alineando talento y administración de riesgo (Documento n.º 18). Recuperado de goo.gl/fuEwBE
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Sobre el Sistema General de Regalías*. Recuperado de goo.gl/S0bT5r
- _____. (2015a). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP. Recuperado de goo.gl/tkau96
- _____. (2015b). *Anexo - Informe de Seguimiento a la Gestión 2014 - Ejecución Proyectos de Inversión*. Bogotá: DNP. Recuperado de goo.gl/m6a6Hq
- Dinero. (23 de enero de 2015). Mindefensa Inc. *Dinero*. Recuperado de goo.gl/efe2As
- Dirección de Minería Empresarial - MinMinas. (19 de marzo de 2015). *Análisis del comportamiento del PIB minero en el año 2014, segundo semestre y cuarto trimestre de 2014*. Recuperado de goo.gl/drzbWd
- Findeter - Financiera de Desarrollo. (2015). *Análisis sectorial 2014-2015*. Bogotá: Findeter.
- Manrique, A. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano* (2.ª ed., actualizada y ampliada). Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- MinTIC. (2015). *Panorama TIC. Comportamiento del sector TIC en Colombia*. Bogotá: Autor. Recuperado de goo.gl/ONjQuU
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (mayo de 2012). *Código de Buen Gobierno*. Bogotá: Autor. Recuperado de goo.gl/fXX84G
- Ministerio de Justicia. (2016). *Funciones del Ministerio*. Recuperado de goo.gl/ZEiU4m
- 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), 47-75. Recuperado de goo.gl/OG7I7s
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de mayo de 2005). Decreto 1599 de 2005. Por el cual se adopta el

Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. *Diario Oficial*, n.º 45.920 del 26 de mayo de 2005.

_____. (26 de diciembre de 2011). Decreto 4923 de 2011. Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías. *Diario Oficial*, n.º 48.294. Recuperado de goo.gl/mVWX6q

_____. (16 de febrero de 2012a). Decreto 0381 de 2012. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía. *Diario Oficial*, n.º 48.345 del 16 de febrero de 2012. Recuperado de goo.gl/dBVH3u

_____. (31 de agosto de 2012b). Decreto 1832 de 2012. Por el cual se modi-

fica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. *Diario Oficial*, n.º 48.539 del 31 de agosto de 2012. Recuperado de goo.gl/OojSZL

_____. (12 de septiembre de 2013). Decreto 1985 de 2013. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias. *Diario Oficial*, n.º 48.911 del 12 de septiembre de 2013. Recuperado de goo.gl/SDZFMi

_____. (21 de mayo de 2014). Decreto 943 de 2014. Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). *Diario Oficial*, n.º 49.158 del 21 de mayo de 2014.