

**PROPUESTA TÉCNICA PARA LA MEJORA DEL PROCESO MISIONAL DE
AUDITORÍA TERRITORIAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE
NARIÑO PERÍODO 2016 -2019**

HENRY DAVID RODRIGUEZ DELGADO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SAN JUAN DE PASTO
2016**

**PROPUESTA TÉCNICA PARA LA MEJORA DEL PROCESO MISIONAL DE
AUDITORÍA TERRITORIAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE
NARIÑO PERÍODO 2016 -2019**

HENRY DAVID RODRIGUEZ DELGADO

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Administrador de Empresas**

**Asesor de Tesis:
Magister Luis Eduardo Benavides Pupiales.
Docente Universidad de Nariño**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
SAN JUAN DE PASTO
2016**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1ro del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Abril de 2016.

AGRADECIMIENTOS

Le doy gracias a mi familia por apoyarme en todo momento, por los valores que me han enseñado y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida.

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mi familia y a las personas que de alguna manera me ayudaron para llevar a cabo este trabajo con el cual cumpla una meta muy importante en mi vida como lo es mi graduación universitaria.

RESUMEN

El presente trabajo es el informe presentado tras la investigación adelantada en la Contraloría Departamental de Nariño en torno a la situación actual, caracterización y mejoras del proceso de auditoría territorial, fundamental en el ejercicio de sus actividades misionales.

Legal y socialmente las contralorías están llamadas a vigilar la forma como se administran los recursos públicos por parte de servidores públicos y/o particulares a responsables del recaudo y destino de esos recursos. Las contralorías asumen una gran responsabilidad para lo cual deben prepararse de tal forma que sus actuaciones y resultados sean oportunos, eficaces y eficientes. Para ello han de incorporar permanentemente tecnologías adecuadas, procedimientos ágiles e instrumentos que les permitan asegurar la calidad de la información que consumen y generan a través de sus productos o informes.

El diagnóstico devela la existencia de fallas que restan mérito a los principios de oportunidad, eficacia, eficiencia y objetividad que deben caracterizar las acciones y pronunciamientos de la Contraloría Departamental de Nariño, dentro de esas fallas pueden mencionarse: la desactualización normativa, ausencia de sistema de gestión de calidad en el proceso de auditoría gubernamental, descoordinación entre los actores del proceso e improvisación, además de un permanente atraso en la ejecución de las auditorías anuales.

Este es un aporte desde la academia hacia otros contextos en procura de formular soluciones a problemas concretos. El arraigo de prácticas rutinarias en la entidad estudiada, exige iniciar acciones que promuevan la ruptura de paradigmas y dar paso a nuevas formas, contextos y escenarios de trabajo. Estando en la época de la gestión de la calidad, lo menos que podría pedirse es que entidades tan importantes por su responsabilidad den paso al menos en el proceso auditor a la incorporación de estándares mínimos de calidad.

Palabras claves: control fiscal, proceso auditor, auditoría territorial, gestión de calidad.

ABSTRACT

This present document is the report after the investigation conducted in Comptrollership of nariño's department about the current situation, characterization and process improvements territorial audit, fundamental in the exercise of their missionary activities.

Legal and socially the comptrollerships are called to monitor how public resources are administered by public servants and / or individuals responsible for the collection and destination of those resources. The Comptrollerships assume a great responsibility for which must be prepared in such a way that their actions and results are timely, effective and efficient. For this they have to permanently incorporate appropriate technologies, streamlined procedures and tools to ensure the quality of information that they consume and generate through their products or reports.

The diagnosis reveals the existence of flaws that detract from the principles of opportunity, effectiveness, efficiency and objectivity that should characterize the actions and statements of the Departmental Comptrollership of Nariño, within those failures can be mentioned: the ignorance of the rules, the absence of the system quality management in the process of government audit, lack of coordination between the actors in the process and improvisation, and a permanent delay in the execution of annual audits.

This is a contribution from the academy to other contexts in an attempt to formulate solutions to specific problems. The roots of routine practices in the studied entity requires initiate actions that promote breaking paradigms and give way to new forms, contexts and scenarios work. Being in the era of quality management, the least that could be asked is how important entities for their responsibility give way at least the auditor process to the incorporation of minimum quality standards.

Keywords: fiscal control, audit process, territorial audit, quality management

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	19
1. TEMA DE INVESTIGACIÓN	20
1.1 DEFINICIÓN DEL TEMA	20
1.2 TÍTULO	20
1.3 LÍNEA DE INVESTIGACIÓN.....	20
1.4 SUB LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	20
1.5 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	20
2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	21
2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	21
2.2 CAUSAS	22
2.3 EFECTOS	22
2.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	23
2.5 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA.....	23
3. OBJETIVOS.....	24
3.1 OBJETIVO GENERAL	24
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	24
4. JUSTIFICACIÓN.....	25
4.1 JUSTIFICACION TEÓRICA	25
4.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA.....	25

4.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA.....	25
5. MARCO REFERENCIAL.....	27
5.1 ANTECEDENTES.....	27
5.2 MARCO TEORICO	29
5.2.1 Nociones de control.	29
5.2.2 Tipos de control en la estructura administrativa colombiana.....	30
5.2.2.1 Control interno.	30
5.2.2.2 Control administrativo.	30
5.2.2.3 Control político.	30
5.2.2.4 Control disciplinario.....	30
5.2.2.5 Control fiscal.	30
5.2.2.6 Control social.	31
5.2.3 Gestión de calidad.	31
5.2.4 Flujograma del actual proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño.	33
5.3 MARCO NORMATIVO.....	35
6. METODOLOGÍA	38
6.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	38
6.2 VARIABLES DEL ESTUDIO	38
6.3 FUENTES DE INFORMACIÓN.....	39
6.3.1 Primarias.....	39
6.3.2 Secundarias.....	39

6.4 INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	39
6.5 TAMAÑO DE LA MUESTRA.....	40
6.6 TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN.....	40
7. BREVE RESEÑA.....	41
7.1 EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA.....	41
7.2 EL CONTROL FISCAL EN NARIÑO.....	42
8. LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	44
8.1 NATURALEZA	44
8.2 FUNCIONES.....	44
8.3 ASPECTOS ESTRATÉGICOS	44
8.3.1 Misión.....	44
8.3.2 Visión.....	44
8.3.3 Objetivos:.....	44
8.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA	45
8.5 LOS PROCESOS	49
8.6 EL PROCESO DE AUDITORÍA	51
9. DIAGNÓSTICO.....	52
9.1 CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	52
9.1.1 Antecedentes.....	52
9.1.2 Situación actual.....	53
9.2 RESULTADOS.....	57

10. PLAN DE ACCIÓN.....	71
10.1 FUNDAMENTOS	71
10.2 OBJETIVOS ESTRATEGIAS ACCIONES Y ACTIVIDADES	73
10.3 METAS INDICADORES Y RESPONSABLES	75
10.4 COSTOS.....	77
10.5 PRINCIPALES NOVEDADES.....	78
10.6 PRINCIPIOS	78
11. CONCLUSIONES	80
12. RECOMENDACIONES.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	82
ANEXOS.....	84

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Contraloría Departamental de Nariño Marco normativo general del control fiscal.....	36
Cuadro 2. Contraloría Departamental de Nariño Composición de la planta de personal a diciembre de 2015.....	45
Cuadro 3. Contraloría Departamental de Nariño Inventario de entidades fiscalizadas 2015	53
Cuadro 4. Contraloría Departamental de Nariño Ejecución de procesos auditores 2012 -2015	54
Cuadro 5. Herramienta alternativa para proceso de auditoría	56
Cuadro 6. Composición de la población	57
Cuadro 7. Composición de la muestra	58
Cuadro 8. Tipo de auditoría	59
Cuadro 9. Presupuesto auditado	61
Cuadro 10. Vigencia auditada.....	62
Cuadro 11. Número de auditores.....	63
Cuadro 11. Perfil profesional de los auditores	64
Cuadro 12. Antecedentes de la entidad auditada	65
Cuadro 13. Observaciones formuladas.....	66
Cuadro 14. Hallazgos formulados.....	67
Cuadro 15. Fenecimiento de la cuenta	68
Cuadro 16. Dificultades en las líneas de auditoría.....	69
Cuadro 17. Objetivos estrategias acciones y actividades	73

Cuadro 18. Metas indicadores y responsables75

Cuadro 19. Contraloría Departamental de Nariño Distribución de costos en la
ejecución del proyecto77

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Composición de la población.....	58
Gráfica 2. Composición de la muestra	59
Gráfica 3. Tipo de auditoría	60
Gráfica 4. Presupuesto auditado.....	61
Gráfica 5. Vigencia auditada	62
Gráfica 6. Número de auditores	64
Gráfica 7. Perfil profesional de los auditores	65
Gráfica 8. Antecedentes de la entidad auditada	66
Gráfica 9. Clase de observaciones	67
Gráfica 10. Clase de hallazgos	68
Gráfica 11. Número de fenecimientos.....	69
Gráfica 12. Grado de dificultad en las líneas de auditoría	70

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Contraloría Departamental de Nariño Flujograma del actual proceso de auditoría.....	33
Figura 2. Contraloría Departamental de Nariño Organigrama vigente 2015.....	48
Figura 3. Contraloría Departamental de Nariño Mapa de procesos vigente	50
Figura 4. Herramienta alternativa para proceso de auditoría	56

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. MODELO DEL INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	85
ANEXO B. APLICATIVO DEL CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA	86

GLOSARIO

ASEGURAMIENTO: conjunto de actividades planificadas y sistemáticas aplicadas en un sistema de gestión de calidad para que los requisitos de calidad de un producto o servicio se cumplan satisfactoriamente.

AUDITORÍA: procedimiento aplicado por una persona ajena al objeto, proceso o fenómeno estudiado con el objeto de emitir un concepto sobre su consistencia, objetividad y veracidad.

CALIDAD: conjunto de propiedades inherentes a un determinado fenómeno que permite caracterizarlo y apreciarlo con respecto a las restantes de su especie.

CONTRALORÍA: entidad técnica de rango constitucional a la que se le ha encomendado ejercer vigilancia de la gestión fiscal o control fiscal sobre los servidores públicos o particulares que administren recursos del Estado.

CONTROL: vigilancia y supervisión de lo que se ejecuta y de lo que se ha proyectado. El objetivo específico es detectar fallas o desviaciones respecto de unos lineamientos generales previamente establecidos.

FISCALIZACIÓN: proceso de verificación de hechos económicos enfocado a establecer que los mismos se han ejecutado conforme a normas pre establecidas.

HALLAZGO: resultado o conclusión a la que se llega en un proceso de auditoría luego de confrontar una determinada situación existente (Ser) con una norma o una práctica que por adecuada se ha convertido en regla general (Deber Ser). Puede asimilarse el hallazgo a una situación irregular o una falla en los resultados.

GESTIÓN: escribe aquí la definición de la tercera palabra ordenada por orden alfabético de forma similar a un diccionario.

MEJORA: paso de una situación adversa a una situación deseable.

OBSERVACIÓN: conjetura razonable o proposición previa a la formulación de un hallazgo.

PROCESO: conjunto de procedimientos que se aplican para obtener algún resultado

SISTEMA: conjunto de normas, principios y procedimientos que rigen el funcionamiento de algo.

INTRODUCCIÓN

El control fiscal en Colombia tiene rango constitucional. Se define como una función pública que ejercen las contralorías para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos y bienes del Estado. Se realiza de manera posterior y selectiva, implica no sólo un control numérico legal, sino también de gestión y de resultados. La gestión fiscal básicamente será entendida como el conjunto de todas las acciones relacionadas con la planeación, recaudo, ejecución, custodia, guarda, manejo, disposición, compromiso, enajenación de recursos públicos.

Genéricamente la normatividad y la operatividad del control fiscal se predicen de la Contraloría General de la República. No obstante, a nivel territorial quiso el legislador mantener la presencia y acción de sus homologas, las contralorías territoriales incluyéndolas también en los organismos de control. A estas entidades se les reconoció carácter técnico y se les dotó de autonomía administrativa, presupuestal y contractual.

En los marcos de la modernización del Estado y la globalización, era de esperarse que las contralorías territoriales respondieran con efectividad en el cumplimiento de su misión, pero la realidad demuestra lo contrario: en un ambiente permeado por la corrupción y la ineficiencia administrativa, los resultados no son los mejores.

Se toma como referencia la Contraloría Departamental de Nariño, calificada en riesgo medio por parte de la Auditoría General de la República (AGR),¹ donde prevalecen fallas estructurales y coyunturales que restan mérito a su funcionamiento y donde se ve seriamente comprometido uno de sus más importantes procesos misionales: el de Auditoría Territorial, hechos que se ven reflejados en un atraso de por lo menos 3 años en su compromiso de controlar el manejo y administración de los recursos públicos a nivel departamental, que la alejan del trabajo y resultados en tiempo real y que por supuesto ameritan una oportuna intervención técnica desde la ciencia administrativa para lograr su mejora.

La situación se agrava si se tiene en cuenta que la entidad no aplica para el proceso auditor normas de gestión de calidad, como por ejemplo las derivadas de ISO-9000 u otros estándares que le permitan el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento de dicho proceso.

¹ AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de gestión del control fiscal territorial. Bogotá: s.n., 2014.

1. TEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 DEFINICIÓN DEL TEMA

Intervención técnica desde la ciencia administrativa en procura de mejorar un proceso misional: Auditoría Territorial en una entidad denominada Contraloría Departamental de Nariño.

1.2 TÍTULO

PROPUESTA TÉCNICA PARA LA MEJORA DEL PROCESO MISIONAL DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO PERÍODO 2016 – 2019.

1.3 LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Dinámica empresarial regional. Su propósito es estudiar el sector productivo e institucional, regional, nacional e internacional, en el contexto de la globalización, para su comprensión y para contribuir a su transformación.

1.4 SUB LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Gestión gerencial regional. Se trata del mejoramiento de un proceso al interior de una organización en procura de garantizar el aseguramiento de la calidad de la información.

1.5 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo de investigación se efectuó en el departamento de Nariño, específicamente hacia el interior del organismo de control fiscal territorial departamental denominado Contraloría Departamental de Nariño, con sede en la ciudad de Pasto. En el área misional de esta organización pública se tomó como referencia el proceso de auditoría territorial y es sobre este, que se materializó el estudio enfocado a detectar sus falencias y por su puesto a diseñar una propuesta para su mejoramiento alineado con normas generales de gestión de la calidad.

Se ha establecido el período 2016 – 2019 para efectos de incorporar la propuesta derivada de este trabajo, período que legalmente corresponde al ejercicio de la actual administración que a la vez coincide con la renovación de autoridades locales.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El ejercicio del proceso de auditoría en el la Contraloría Departamental de Nariño presenta fallas de distinta índole, cuyas consecuencias limitan la acción fiscalizadora y desvía la atención de los usuarios de la información que produce. Ejemplo de ello es la tardanza en el desarrollo de las auditorías, trabajo individual y aislado por parte de los auditores, el perfil profesional no siempre es el requerido, limitaciones en cuanto a capacitación y actualización del personal, duplicidad de funciones y actos e informes repetitivos independientemente de la entidad que se audite.

Las auditorías se han convertido en una cuestión mecánica, limitativa que en su mayor parte están sesgadas a la práctica del control numérico legal, es decir, a verificar que las operaciones aritméticas estén bien hechas y que cuadren las cifras que reportan los auditados.

Tal situación genera incertidumbre y resta mérito a la consistencia y a la seguridad que en materia de calidad se perciben actualmente en la ejecución del proceso estudiado.

La tendencia actual en las organizaciones es hacia la incorporación de la gestión de calidad en distintos procesos y actividades. Para el presente caso se conoció que el proceso de auditoría en la entidad antes mencionada no cuenta con soportes que garanticen el aseguramiento de la calidad.

Las contralorías en Colombia y de manera particular la Contraloría Departamental de Nariño se constituyen y actúan como organizaciones en el sentido amplio del término: tienen una estructura orgánica, marco normativo, área misional, área de apoyo, funciones generales, funciones misionales, proceso y procedimientos. En cumplimiento de sus funciones también se involucran en la gestión fiscal, pues ejecutan y emplean recursos de distinta índole.

El proceso de auditoría gubernamental no es el único, pero sí el más importante en el ejercicio de la función misional de la Contraloría Departamental de Nariño, si este proceso falla, los demás procesos misionales fallan debido a la conexidad que de ellos se da en ejercicio del control fiscal. Por ello, resulta inaplazable una intervención técnica del futuro administrador de empresas para reorientar, como es el objetivo del presente trabajo, el proceso misional de auditoría gubernamental, hacia su mejoramiento con aplicación de normas generales de gestión de calidad.

2.2 CAUSAS

“En torno a las debilidades del control fiscal territorial y en particular del proceso de auditoría, varios autores coinciden en su apreciación de advertir la presencia de un alto grado de atraso en la plataforma organizacional que no permite mejorar el ejercicio de la función fiscalizadora; entre las causas más importantes, se destacan”.*

- Aunque la Constitución y las leyes denominan a las contralorías en Colombia como entidades técnicas, para el caso de Nariño, no se evidencia la incorporación o avances en esta materia, la entidad en estudio y sus procesos misionales muestran rezago tecnológico, baja asimilación de las tecnologías de la información y la comunicación, tic aún frente a sus entidades auditadas.
- Se cuestiona la forma de selección y elección de los contralores territoriales, acción que está permeada por manejos de política partidista conforme a resultados electorales, entonces el contralor termina siendo elegido por algunos de los controlados.
- No se aplica de manera estricta los lineamientos del modelo estándar de control interno (MECI) y el sistema de gestión de la calidad en el sector público (SGCSP)
- La restricción presupuestaria impuesta por límites a los gastos de funcionamiento se revierten en debilidades de variada índole: planeación estratégica, procedimientos de las áreas misional y de apoyo, gestión del talento humano, capacitación, incorporación y avance tecnológico entre otros.

2.3 EFECTOS

La situación antes descrita conlleva a visualizar la fragilidad de la entidad analizada a partir de uno de sus más importantes procesos misionales. De mantenerse dicha situación, se incurre en:

- Ineficacia e ineficiencia en el ejercicio del control fiscal territorial.
- Impunidad fiscal.
- Apartarse de la política general de lucha contra la corrupción.
- Sesgos en los pronunciamientos del ente de control.
- Pérdida de credibilidad y deterioro de la imagen institucional ante la sociedad.

* Ver por ejemplo los avances del trabajo del Doctor Manuel Alberto Restrepo Medina en la publicación Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma, financiado por la GTZ y publicado por la Universidad del Rosario en 2010.

2.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Bajo qué condiciones se ejecuta actualmente el proceso misional de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño?

2.5 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿Cuáles son los criterios predominantes en el proceso de auditoría territorial ejercido por la Contraloría Departamental de Nariño?
- ¿Cuáles son los beneficios de un proceso de auditoría territorial ajustado a normas de calidad, detectables a través de informes finales de auditoría, informes de auditoría interna, seguimiento y medición del proceso y sus productos?
- ¿Cuenta la Contraloría Departamental de Nariño con mecanismos que le permitan actualizar periódicamente el proceso misional de auditoría territorial?

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Formular una propuesta técnica que conlleve mejoras en el aseguramiento de la calidad del proceso misional de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño, período 2016 – 2019.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Elaborar un diagnóstico de la situación actual del proceso de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño, tendiente a la identificación de las principales fallas y oportunidades de mejora.
- Establecer los puntos críticos del proceso, sus debilidades y las fallas recurrentes.
- Elaborar un plan de acción tendiente a la mejora del proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño teniendo en cuenta el aseguramiento de la calidad de la información que genera.

4. JUSTIFICACIÓN

4.1 JUSTIFICACION TEÓRICA

En desarrollo del presente trabajo se recurrió al soporte teórico proveniente de las ciencias administrativas. El proceso de investigación permite hacer la articulación entre teoría y práctica donde el futuro administrador de empresas adquiere competencias para aprehender el direccionamiento de procesos específicos como el re direccionamiento de un proceso y el aseguramiento de la calidad.

4.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

El trabajo requirió acción transdisciplinaria. Si bien es cierto que el eje principal se encuentra en torno a asuntos administrativos, también confluyen aspectos técnicos, jurídicos y sociales. Los instrumentos de análisis conllevaron a acudir a la opinión de expertos, a la revisión documental y a la observación directa en aras de comprender la realidad que se quiere transformar a este nivel de estudio

4.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

“Según reportes de la Contraloría Departamental de Nariño, para el año 2015 la entidad tuvo a su cargo la vigilancia de 320 entidades o sujetos de control, los cuales presupuestalmente hablando manejaron alrededor de 2 billones de pesos”.³ Esta cifra representa una parte de los recursos públicos administrados por quienes están al frente de dichas entidades y por ser recursos del Estado, pertenecen a todos. Amerita entonces contribuir con el mejoramiento del proceso auditor como componente del control fiscal.

Más allá de lo estrictamente académico, el tema resulta interesante para gobernantes, miembros de las corporaciones públicas y por supuesto para la ciudadanía en general. Se trata de aportar ideas y propuestas concretas en aras de contribuir con el mejoramiento de un proceso, y de una entidad desconocidos para algunos, aceptados por otros y cuestionados por un tercer grupo.

El sector público a nivel nacional y territorial está afectado de problemas como: pérdida de credibilidad, ineficiencia, falta de transparencia y de control, aspectos que impactan de manera negativa desarrollo económico y social de las comunidades. Con el estudio propuesto, se pretende encontrar alternativas que

³ CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Administración de la plataforma del Sistema Integral de Auditoría (SIA). Pasto: s.n., 2015. [en línea] [citado 2015-10-24] Disponible en internet: www.contraloria-narino.gov.co/

contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones territoriales y rescatar algunos de los valores perdidos.

El tema del control fiscal es relativamente nuevo en los círculos académicos y el tema del aseguramiento de la calidad lo es en el sector público, en tal sentido resulta novedoso abordar estas líneas de manera proactiva.

5. MARCO REFERENCIAL

5.1 ANTECEDENTES

Son limitados los estudios que en materia de control fiscal territorial en Colombia se han publicado, con mayor razón aquellos que se refieran de manera particular a la Contraloría Departamental de Nariño. La problemática de las entidades de control fiscal ha sido tratada más bien a nivel general cuyo eje sin lugar a dudas es la Contraloría General de la República.

Los trabajos más recientes sobre el tema se empiezan a proyectar hacia finales del año 2003 con posterioridad al fallido referendo propuesto en el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Dicho mecanismo que en el punto 7 se refería a la supresión de la contralorías territoriales y de las personerías municipales en tanto que según estadísticas oficiales no mostraban resultados enmarcados en los principios de eficiencia y eficacia, se convirtió en impulso para que varias entidades públicas y privadas además de investigadores y la academia se interesen por el control fiscal a nivel territorial.

Durante largo tiempo las contralorías territoriales replicaron y adaptaron para sus jurisdicciones aplicaciones implementadas por la Contraloría General de la República. Conviene recordar que en Colombia el sistema de control fiscal tiene una estructura especial. No existe un solo andamiaje como sí lo hay en la Fiscalía General de la Nación y en la Procuraduría General de la Nación. El Contralor General de la República no es el jefe de los contralores territoriales, esto implica que existe dispersión en la normatividad y en la gestión del control fiscal en cada nivel (nacional, distrital, departamental y municipal).

La AGR, entidad que controla o hace control fiscal a las contralorías, ha marcado la pauta y como función propia de su cometido estatal ha adelantado estudios tendientes a detectar la problemática prevalente en las contralorías territoriales.

Con base en lo anterior se hace referencia a los siguientes estudios:

El Grupo de Investigación en Derecho Público de la Universidad del Rosario, liderado por el Doctor Manuel Restrepo por encargo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en Colombia, desde el año 2005 ha desarrollado una investigación con el objeto de diagnosticar la función de control fiscal a nivel territorial, para formular y aplicar propuestas encaminadas a su mejoramiento. Este emprendimiento considera que el mejoramiento de las instituciones de control fiscal fortalece el sistema democrático y que la profundización del modelo de descentralización territorial requiere calificar la gestión de las instituciones controladoras en el nivel

territorial, a la vez que legitima su gestión en la ciudadanía.⁴

Los aportes de Restrepo en esta materia contribuyen en el desarrollo del presente trabajo en tanto que el diagnóstico revela el estado actual de la institucionalidad y las debilidades del control fiscal territorial. Avanza en la construcción de indicadores para la medición de la eficiencia, la eficacia y el desempeño de las entidades encargadas del ejercicio de la función fiscalizadora.

AGR. “La impostergable reingeniería del control fiscal territorial”⁵. Este documento que en su elaboración tuvo la participación de una comisión de expertos del Banco Mundial convocada por la Auditoría General de la República, presenta una visión panorámica de la problemática que aqueja al control fiscal territorial en Colombia e impulsa una propuesta para mejorar el actual estado de cosas. Los problemas detectados giran en torno a la ineficiencia, ineficacia y falta de credibilidad en los pronunciamientos de los entes de control.

Algunos críticos asumieron este informe como una reacción de la AGR frente a la amenaza que se había cernido en torno a su desaparición por parte del legislativo. No obstante y tras la supervivencia del máximo órgano de control fiscal en Colombia, el trabajo se constituye en herramienta importante que abre el debate y sugiere propuestas para la problemática detectada que como en otros casos se orienta hacia asuntos estructurales y coyunturales que demeritan en alto grado la eficiencia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales. En todo caso el informe visibiliza la frágil estructura sobre la cual están soportadas las principales actividades del control ejercido a nivel territorial.

En el documento titulado Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial Colombiano, la AGR con base en la experticia aplicada en similar investigación presenta las bases teórico conceptuales tendientes a incorporar reformas en el control fiscal territorial, acción que se percibe como necesidad inaplazable para optimizar las finanzas territoriales. Los resultados reiteran la prevalencia de problemas detectados por otros investigadores.

Estas iniciativas aun no culminan, pues se proyectaron para ser desarrolladas por fases y a la presente se tiene documentados los diagnósticos, quedando pendiente las acciones que permitan encauzar las necesarias reformas tantas veces reclamadas que garanticen la continuidad de las contralorías territoriales.

⁴ RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Control fiscal territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2010.

⁵ AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Op. Cit.

5.2 MARCO TEÓRICO

Evaluar el aporte del sistema de gestión de la calidad en las entidades públicas implica el conocimiento de los aspectos generales que inciden en su implementación, por eso, se presenta a continuación una revisión conceptual y teórica que permita enmarcar el desarrollo temático y guiar el análisis del trabajo

5.2.1 Nociones de control. El término control, tiene varias connotaciones. En términos generales se percibe como un proceso de aseguramiento que garantiza que todas las actividades que han de ejecutarse en una determinada labor se ajustan a lo planeado y cumplen con unos estándares mínimos previamente establecidos. Se asocia también a la idea de vigilancia, restricción y corrección para atenuar la ocurrencia de errores o limitar conductas o eventos que alteren el normal desenvolvimiento de un determinado proceso.

El control también está inmerso en las etapas de la función administrativa, pues la administración consiste en un proceso de planificar, organizar, dirigir y **controlar** las metas que se establezcan. En la ciencia de la administración, la fiscalización o vigilancia es aceptada como principio de organización. Se apoya también en la idea de que en los negocios públicos intervienen muchas personas y por eso se hace necesaria la acción de control, para garantizar el estricto cumplimiento de cada una.

Según Younes:

Son varias las razones que sustentan la existencia y aplicación del control. Una de ellas es la fragilidad humana que hace que quien tenga el poder tiende a abusar de él. Montesquieu consideraba que todo organismo llevaba en sí el impulso al engrandecimiento y al crecimiento y precisamente se preocupó en sumo grado porque se establecieran en el manejo del gobierno controles a ese instinto de grandeza.⁶

Es por eso que en los estados modernos existe la separación de poderes, de tal modo que cada cual tenga funciones diversas y uno no absorba al otro. Existe un sistema de control para evitar el abuso de los gobernantes y también existen leyes previamente establecidas.

⁶ YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen del control fiscal. Bogotá: Biblioteca jurídica Dike, 2005.

5.2.2 Tipos de control en la estructura administrativa colombiana:

5.2.2.1 Control interno. Es el sistema integrado por la organización y el conjunto de principios, normas, planes, procedimientos, métodos y mecanismos de evaluación y verificación adoptados por una entidad, con el fin de lograr que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y de los recursos, se realice de acuerdo con las normas vigentes, en el marco de las políticas trazadas por la alta dirección y en cumplimiento de las metas. (Ley 87 de 1993, Artículo 1º). En síntesis, en una organización, el sistema de control interno se construye a partir del autocontrol y asegura que las cosas funciones como deben funcionar.

5.2.2.2 Control administrativo. Es una forma de verificar que el funcionamiento de una organización se ajuste a su diseño, misión y objetivos. Busca compaginar la estructura y las operaciones con la realidad y su comparación con lo proyectado. Es independiente de otros controles policivos. La utilidad del control administrativo radica en detectar posibles desviaciones, establecer su magnitud e impacto y por supuesto, tomar decisiones necesarias que garanticen el uso racional de los recursos en cada organización.

5.2.2.3 Control político. Está orientado a verificar el cumplimiento de políticas generales: institucionales y sociales establecidas por el Estado, ello se hace a través del seguimiento y comprobación de las acciones u omisiones de los encargados de ejecutar esas políticas.

En Colombia el control político es una función que se le ha encomendado a las corporaciones públicas (Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales) y consiste en verificar las actuaciones de los servidores públicos del nivel ejecutivo en las administraciones centrales y del nivel directivo en los entes descentralizados.

5.2.2.4 Control disciplinario. Tiene carácter sancionatorio y su objetivo es verificar el comportamiento de los servidores de la administración, si por acción u omisión han violado normas aplicables al desempeño de sus funciones y a su investidura como servidores públicos.

5.2.2.5 Control fiscal. Es una función pública, orientada a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Se ejerce de manera posterior y selectiva por la Contraloría General de la República y las contralorías

departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la Constitución y en la Ley colombianas.

El control fiscal tiene carácter resarcitorio, es decir que cuando los entes de control fiscal encuentran que indebidas actuaciones de los servidores públicos encargados han ocasionado daño o detrimento al erario público, tienen la facultad de hacer que dichos servidores reparen el daño o devuelvan el valor de los dineros que han sido objeto de procesos de responsabilidad fiscal en los cuales se haya declarado la responsabilidad de los servidores públicos o particulares investigados.

5.2.2.6 Control social. Aquella facultad que la Constitución y las leyes atribuye como deber y como derecho a los ciudadanos para solicitar información, conocer, cuestionar, evaluar, en síntesis controlar las actuaciones de las autoridades en cuanto al cumplimiento de planes, programas y proyectos que tengan que ver con la inversión social y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Aquí toman importancia los mecanismos de participación ciudadana, los pronunciamientos y seguimiento que puede hacerse desde las juntas de acción comunal, los comités de veeduría ciudadana, los gremios y en general la comunidad organizada a través de los grupos de interés.

5.2.3 Gestión de calidad. “Una organización o parte de ella, generan servicios (o productos) que consume un cliente (interno o externo). Para la entrega de dicho servicio (o producto) las organizaciones ejecutan un proceso. Para la comprensión de los principios de mejora continua de los procesos, se toma como referencia normas o estándares que fortalecen el aspecto conceptual que a un nivel superior sustentarán el sistema de gestión de calidad”.⁷

Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

La gestión de calidad, denominada también como sistema de gestión de la calidad, es el conjunto de normas correspondientes a una organización, vinculadas entre sí, a partir de las cuales la empresa u organización en cuestión administra de manera organizada la calidad de la misma. La misión siempre estará enfocada hacia la mejora continua de la calidad.

La incorporación de un sistema de gestión de calidad requiere la pre existencia de algunos elementos: **estructura organizacional**, en la cual se jerarquizan tanto los

⁷ INDUSTRIAL DATA. Mejora continua de la calidad de los procesos. Revista, Bogotá, D.C. Colombia, Volumen 6 Número 1, Agosto 2008.

niveles directivos como los de gestión; **responsabilidades** de los individuos y de los departamentos en los que se halla dividida la empresa; **procedimientos** que resultarán del plan de pautas destinado a controlar las acciones de la organización; **procesos** que persiguen el objetivo específico; y **recursos**, técnicos, humanos, entre otros.

La funcionalidad de un sistema de gestión de calidad, le garantizará a la empresa la satisfacción de los requerimientos de sus clientes, tanto en lo que respecta a la prestación del servicio o a lo que ofrece el producto en sí.

Un sistema de gestión de calidad en las dependencias y entidades públicas garantiza que los procesos de Estado se manejen de una mejor manera; actualmente la ejecución del proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño no obedece a un criterio técnico, pues no se fundamenta en criterios propios de las normas de aseguramiento de la calidad. Adicionalmente, existen limitaciones en materia tecnológica, falta de seguimiento a las tareas realizadas, y de instrumentos de medición y evaluación de la calidad del proceso y su desempeño.

Según Hernández:

El concepto de calidad se ha ido transformando desde el antiguo Egipto hasta lo que se conoce actualmente; evolucionando desde la aplicación de procedimientos de inspección, control y gestión integral hasta el aseguramiento de la calidad total y la gestión del proceso; dejó de significar el control de las actividades relacionadas con el ciclo de calidad del producto o servicio, y evolucionó hacia los actuales sistemas de gestión de la calidad, con un mayor enfoque en los procesos de la organización, orientado a la satisfacción del cliente y el mejoramiento continuo.⁸

Con la expedición del Decreto 4110 de 2004, reglamentario de la Ley 872 de 2003, se estableció en Colombia la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTC-GP-1000:2004, con el fin de dirigir y evaluar su desempeño en términos de satisfacción social en la prestación de los servicios, la cual fue actualizada por la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009.

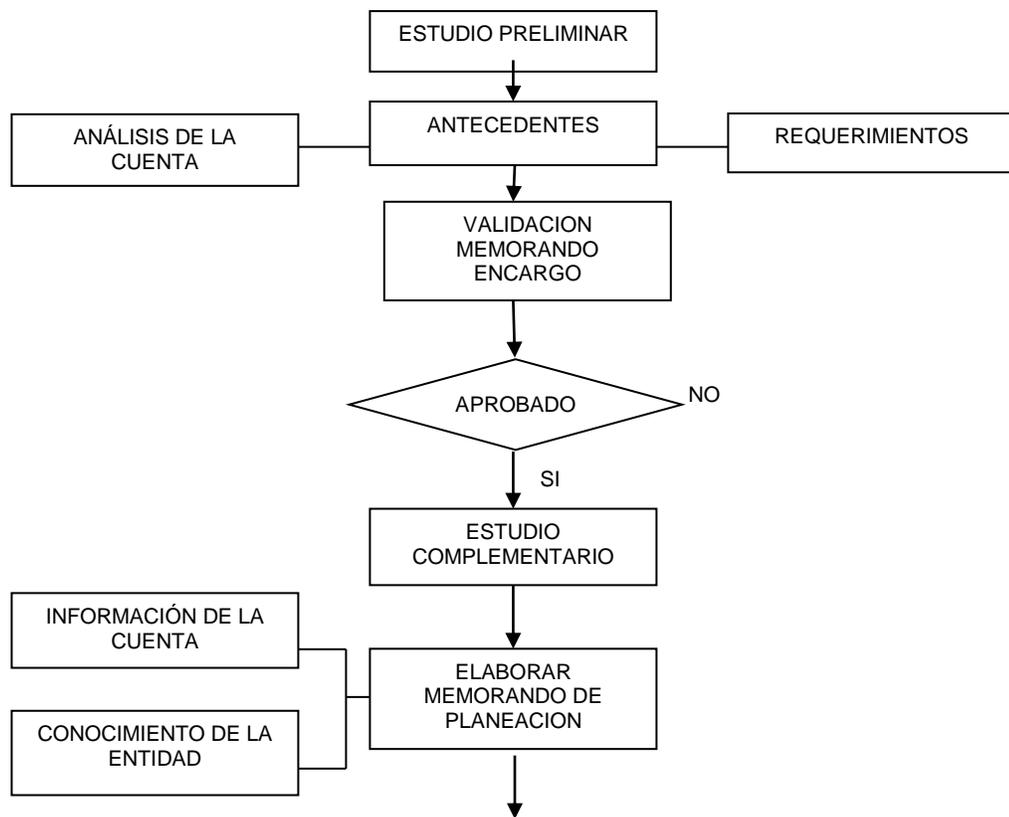
Según el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA (DAFP) “esta norma se generó con el fin de llevar a cabo una aplicación genérica y no con el propósito de establecer uniformidad en la estructura y documentación del sistema de gestión de la calidad de las entidades, ya que reconoce que se encuentran influenciadas por diferentes marcos legales, objetivos, estructuras,

⁸ HERNANDEZ FIGUEROA, Kathy. Sistema de gestión de calidad en instituciones públicas de educación superior. Palmira: 2011. [Tesis de Maestría en Administración]. Universidad Nacional de Colombia.

tamaños, necesidades, procesos y productos y/o servicios de los clientes y la mejora del desempeño de las entidades como motivación para su implementación.”⁹ La implementación de un sistema de gestión de calidad en las organizaciones públicas permite mejorar su desempeño y su capacidad de proporcionar productos y/o servicios que respondan a las necesidades y expectativas de sus clientes, y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) permite orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos, por tal razón la evaluación se refiere al binomio MECI – CALIDAD.

5.2.4 Flujograma del actual proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño.

Figura 1. Contraloría Departamental de Nariño Flujograma del actual proceso de auditoría



⁹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC-GP-1000:2004. Sistema de Gestión de la Calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades que presten servicios. Requisitos. Bogotá: s.n., 2004.

Figura 1. (Continuación).

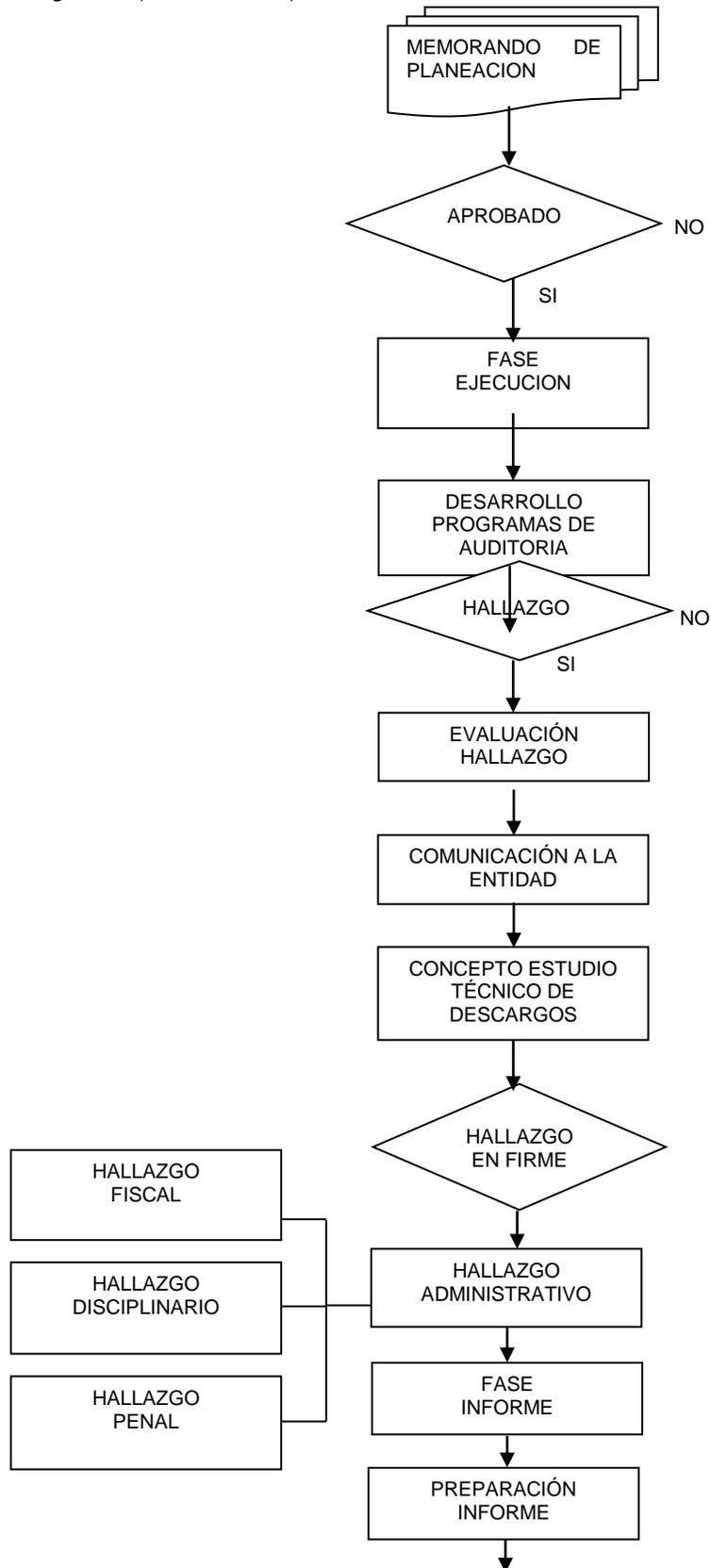
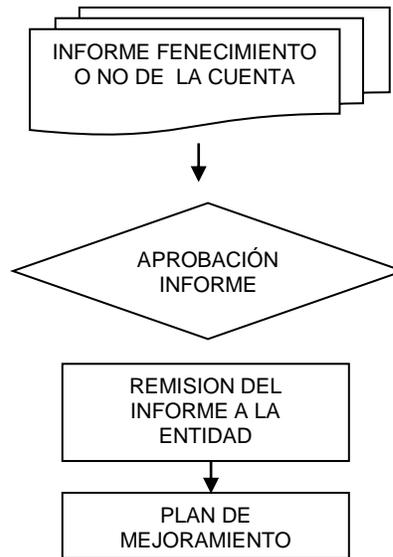


Figura 1. (Continuación).



Fuente: Contraloría Departamental de Nariño. Manual de auditoría gubernamental 2005.

El flujograma del actual proceso de auditoría en la Contraloría Departamental de Nariño, fue diseñado e incorporado en mayo de 2005, sin que hasta la presente se hayan efectuado actualizaciones o ajustes que permitan asimilar los cambios ocurridos en un lapso superior a doce años. En este tiempo se han suscitado cambios sustanciales a nivel interno y externo, los requerimientos y las condiciones del pasado inmediato no son los mismos del presente por lo cual se hace necesario mejorar el proceso a partir de su actualización.

Son descripciones generales que han entrado en desuso y si embargo permanecen adheridas al quehacer diario de la entidad analizada. Su actualización y reformulación implica compromiso de todos los funcionarios afectos al proceso auditor.

5.3 MARCO NORMATIVO

Por enmarcarse el tema en un asunto propio de la administración pública, es preciso hacer referencia al acervo normativo que lo sustenta, anotando normas específicas y relacionadas directamente con la entidad en estudio.

Cuadro 1. Contraloría Departamental de Nariño Marco normativo general del control fiscal

TIPO DE NORMA	ARTÍCULOS	DETALLE
Constitución Política de Colombia 1991.	Título X. De los organismos de control. Capítulo I. De la Contraloría General de la República. Artículos 267 – 274.	Reconocimiento constitucional del control fiscal en Colombia, de las funciones de la Contraloría General de la República y de la delegación que se hace a las contralorías territoriales.
Ley 42 del 26 de enero de 1993.	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen en Colombia.	Desarrolla el mandato constitucional y de forma detallada establece funciones, competencias, jurisdicción, sistemas, procesos y procedimientos que en ejercicio del control fiscal deben aplicar las contralorías en Colombia.
Ley 87 del 29 de noviembre de 1993	Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.	Desarrolla los artículos constitucionales 209 Y 269 en el sentido de implementar en las entidades públicas sistemas de control interno que garanticen gestión y resultados en las actividades gubernativas.
Ley 330 del 11 de diciembre de 1996.	Establece normas generales sobre el funcionamiento, competencias y jurisdicción de las contralorías departamentales.	Desarrolla el artículo 208 de la Constitución Política en el sentido de fijar lineamientos sobre el manejo administrativo y misional específico para estas contralorías territoriales.
Ley 872 del 30 de diciembre de 2003.	Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama	Establece la obligación para las entidades estatales del sector

Cuadro 1. (Continuación).

TIPO DE NORMA	ARTÍCULOS	DETALLE
	Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.	central y descentralizado de implementar el sistema de gestión de calidad como garantía de la eficiente prestación de servicios y contribución para el mejoramiento del servicio público y la satisfacción de los usuarios.

Fuente: Archivos Contraloría Departamental de Nariño

6. METODOLOGÍA

6.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio se ubica dentro de las investigaciones cuantitativas, descriptivas, de diseño no experimental y transversal. No hubo manipulación de variables, solo se las describe, los hechos ya ocurrieron. El carácter de transversal se atribuye porque la observación de acontecimientos se dio en el tiempo, en un momento y no a través de él.

En la práctica estas características se identifican así:

Cuantitativo: el soporte del análisis, la evaluación y el plan de acción propuesto están dados por los resultados obtenidos en la parte diagnóstica, para lo cual es insumo importante la información recolectada a través de un instrumento prediseñado. En dicho instrumento se planeó la recepción de información que tuvo un tratamiento de corte cuantitativo: la tabulación de datos, la determinación de tendencias, número de casos, frecuencias y prevalencias revelaron al investigador la situación actual y a partir de allí orientó la parte propositiva.

Descriptivo: en tanto que el estudio se orientó a caracterizar el proceso de auditoría gubernamental que opera en la Contraloría Departamental de Nariño, identificarlo, describirlo y someterlo a un análisis crítico a partir de lo reportado en el instrumento de recolección de información.

No experimental: porque no hubo confrontación entre resultados ex ante y ex post. El estudio se basó en hechos cumplidos cuya fuente está conformada por los resultados de procesos auditores ejecutados.

Transversal: porque no se hizo seguimiento a través del tiempo, sino que las variables se describen después de su ocurrencia.

6.2 VARIABLES DEL ESTUDIO

Para definir las variables del estudio se consideró el enfoque metodológico aplicado por la AGR que tiene en cuenta la tipología de los hallazgos formulados: Administrativos, Sancionatorios, Fiscales, Disciplinarios y Penales. Es de entender que preferiblemente las entidades de control fiscal deben orientarse mayoritariamente hacia la formulación de hallazgos fiscales, porque ello deviene o es connatural a su misión, las demás tipologías si bien son importantes corresponden al análisis y pronunciamiento de otras entidades (Fiscalía, Procuraduría),

Bajo el mismo enfoque se deben tener en cuenta las características o requisitos que le imprimen calidad y consistencia a los hallazgos provenientes del proceso auditor:

- **Objetividad:** comparación entre el ser y el deber ser; en contraposición a la subjetividad.
- **Facticidad:** basado en hechos concretos.
- **Relevancia:** que merezca ser comunicado.
- **Claridad:** libre de equivocaciones y ambigüedades; dirigido a todos los públicos.
- **Verificabilidad:** confrontación con evidencias o pruebas.
- **Utilidad:** que contribuya con el mejoramiento de la entidad auditada, que sea proactivo y se ajuste a los principios que rigen la administración pública.

6.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

6.3.1 Primarias. La información básica se obtuvo de la consulta o revisión de procesos auditores y el diligenciamiento de una ficha de seguimiento a procesos auditores ejecutados en el año 2015 en la Contraloría Departamental de Nariño, de acuerdo con la muestra seleccionada. La toma de información se refirió a los aspectos relevantes en cada expediente estudiado.

6.3.2 Secundarias. Se recurrió a la consulta de libros, tesis de grado, monografías, artículos, revistas especializadas, publicaciones periódicas, páginas especializadas en internet y a la opinión de expertos.

6.4 INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los datos básicos y pertinentes que permitieron caracterizar el proceso de auditoría aplicado en la Contraloría Departamental de Nariño en el año 2015 se obtuvieron por medio de revisión documental. El investigador revisó procesos auditores ejecutados en el periodo de estudio y recogió datos útiles para efectos de cumplir con los objetivos propuestos.

6.5 TAMAÑO DE LA MUESTRA

Para el cálculo del tamaño de la muestra se empleó el procedimiento aplicado por la AGR para efectos de aplicar auditoría a las contralorías de Colombia.

Los datos generales de referencia son:

N = Tamaño de la población = 220. Número de auditorías ejecutadas en el año 2015.

n = Tamaño de la muestra = 30. Número de procesos auditores a revisar según muestra obtenida.

Al aplicativo AGR para cálculo del tamaño de la muestra que se puede trabajar en Excel, permite la modificación de los parámetros de: Tamaño de la población, Error muestral, Proporción de éxito y Proporción de fracaso. El valor de z en la distribución normal depende del grado de confianza.

Para el presente caso se revisaron 30 procesos auditores. Ver Anexo 2 Cálculo del tamaño de la muestra.

6.6 TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

- **PRIMERA FASE:** toma de información basada en revisión documental, proceso que se aplicó a la muestra de auditorías ejecutadas por la Contraloría Departamental de Nariño en el año 2015. Esta labor permitió caracterizar el proceso auditor y establecer la tendencia de la tipología de los hallazgos que se formularon al igual que su consistencia.
- **SEGUNDA FASE:** construcción de matrices y tablas de frecuencias que faciliten el manejo integral de la información recopilada.
- **TERCERA FASE:** análisis e interpretación de los resultados.
- **CUARTA FASE:** presentación de informe que sirvió e de base para formular propuesta y alternativa para recomendar cambios en aras de optimizar el proceso de auditoría gubernamental vigente hasta la presente en la Contraloría Departamental de Nariño.

7. BREVE RESEÑA

7.1 EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA

Según Maldonado “el control fiscal puede entenderse como la vigilancia y seguimiento que se hace a la manera como los servidores públicos y particulares, que administran recursos del Estado, realizan la gestión fiscal.”¹⁰ En términos generales, esta vigilancia, busca: Verificar que las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras ejecutadas por los responsables en cada caso, se hayan cumplido de acuerdo con las normas establecidas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados y los criterios administrativos de oportunidad, eficiencia y eficacia.

El proceso de responsabilidad fiscal que se lleva por parte de las contralorías busca que una vez identificados los responsables, se proceda a la reparación del daño y el perjuicio causado a las entidades estatales y a la sociedad en general, por la inobservancia de la normas pre establecidas.

Históricamente ha existido la necesidad de contar con un sistema de controles que permita verificar la manera como los servidores públicos manejan y administran los recursos del Estado. Aún antes de la independencia de Colombia, en la época de la colonia, existía un sistema de vigilancia sobre los bienes de la Corona, adquiridos en los distintos viajes de colonización.

En época más reciente, tras las recomendaciones de la Misión Kemmerer el control hasta entonces ejercido por la Corte de Cuentas se transformó dando paso a nuevas formas y a la creación de la Contraloría General de la República (Ley 42 de 1923) a partir de entonces puede apreciarse el asentamiento de las bases de lo que luego e incluso hasta la presente se conoce esencialmente como control fiscal que pasó de rango legal a rango constitucional, reconociéndole competencia exclusiva al contralor para conocer de todos los casos relacionados con la administración de los recursos del Estado.

En torno al control previo y al control perceptivo que se aplicaron intensivamente por la Contraloría General de la República antes de la Constitución de 1991, Vásquez sostiene que: “El control previo consistente en la revisión de los actos antes de su ejecución, y el control preceptivo consistente en la revisión de los actos en el momento mismo de su ejecución, tuvieron sentido mientras lo permitieron el tamaño del Estado, así como su volumen de contratación. Sin embargo, el crecimiento nacional, los avances en materia tecnológica y el

¹⁰ REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS. El control fiscal y su ajuste dentro del estado social de derecho. Medellín: Universidad de Antioquia, Volumen 44, Número 120, abril 2014.

concomitante incremento de las prácticas corruptas, terminaron por convertir a dichos controles en talanqueras para el progreso del mismo.”¹¹

El agrandamiento del tamaño del Estado, el aumento de situaciones problema así como el crecimiento de las prácticas corruptas, la violencia, el narcotráfico, la falta de legitimidad y confianza en los entes públicos y su lento proceder, el aumento de la deuda externa, requerían de un cambio sustancial para hacerle frente a los mismos.

En medio de una agitación social y política se promueve cambios sustanciales orientados a la modernización del Estado y a garantizar la defensa y promoción de los derechos de los ciudadanos.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se incorporan cambios importantes al ejercicio del control fiscal. El control fiscal se convirtió en un aspecto relevante, conservó su estatus de constitucionalidad y fue modificado en su forma, su aplicación pasó a ser posterior y selectiva para agilizar los procesos y para reconocer la autonomía de las entidades públicas ejecutoras del gasto.

Para obtener resultados más efectivos, a través del ejercicio del control fiscal, se dotó de autonomía administrativa y presupuestal a la Contraloría, para evitar que exista dependencia respecto del vigilado, y que esto pueda ser un elemento que sesgue la objetividad del investigador.

Concomitante a lo anterior se han incorporado reformas colaterales que han fortalecido el control fiscal en Colombia: Avances en el proceso de descentralización; autonomía fiscal y financiera de las entidades territoriales; creación de la Contaduría General de la Nación, Creación de la Auditoría General de la República, aspectos estos que han permitido alinderar y segregarse funciones a todo nivel en materia de recursos públicos. No obstante, los resultados no han sido los esperados.

7.2 EL CONTROL FISCAL EN NARIÑO

Según Mora,¹² hasta mediados de 1935 funcionaba en el Departamento de Nariño la Contaduría General, dependencia de la Gobernación, encargada de la fiscalización de los gastos y la revisión de la contabilidad del Tesoro del Departamento. Pero dicha entidad exigía un cambio integral porque los sistemas

¹¹ VÁSQUEZ, William. Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2000.

¹² MORA CALDAS, Jorge. Función fiscalizadora del Estado. San Juan de Pasto: Grafiempaques, 2001.

de organización y funcionamiento eran anticuados.

Dadas las necesidades derivadas del aumento de población, del crecimiento de los recursos fiscales, de los gastos y, sobre todo para armonizar con las nuevas disposiciones y estructuras administrativas y fiscales que regían a nivel nacional, la Asamblea Departamental que ejercía en 1935 expidió la Ordenanza Número 24 del 18 de julio, por medio de la cual se creaba el Departamento de Contraloría y se reorganizaba la contabilidad oficial.

La creación de la Contraloría Departamental tuvo como fundamento el Artículo 187 de la Constitución Política (1886) que anotaba: “Corresponde a las asambleas, por medio de ordenanzas: Ordinal 8º - organizar la Contraloría Departamental y elegir Contralor para un período de dos años.

Nótese como a nivel departamental la Contraloría surge en el seno de la Contaduría pero luego se le atribuye autonomía aunque en el texto de creación se considera que es una oficina de contabilidad y control con funciones de fiscalización y contabilización de los ingresos, los gastos y todos aquellos recursos que constituyen patrimonio del Estado.

Hasta 1991 la nueva entidad por homologación se sujetó a los lineamientos provenientes desde la Contraloría General de la República y con la reforma constitucional empieza a diseñar una nueva estructura.

Aunque se han presentado varias iniciativas, el control fiscal territorial no ha logrado tener presencia propia y totalmente autónoma, ha sido dependiente de lo que a nivel nacional se legisle o se dirija para la Contraloría General de la República. Solamente a partir de 2005 se ha dado importancia a estas entidades y se ha procurado rescatarlas, fortalecerlas frente a iniciativas que buscan suprimirlas.

8. LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

8.1 NATURALEZA

Es un órgano de control fiscal del Estado, del orden departamental, creado mediante Ordenanza Número 24 del 18 de julio de 1935, expedida por la Asamblea Departamental de Nariño. Es una entidad de carácter técnico, dotada de autonomía presupuestal y patrimonio propio, para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas por la Constitución y las leyes.

8.2 FUNCIONES

De acuerdo con el Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia, a las contralorías territoriales les han sido conferidas las mismas funciones del Contralor General de la República, la diferencia radica en el ámbito de la jurisdicción y competencia. En general las funciones se expresan en la vigilancia de la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado.

8.3 ASPECTOS ESTRATÉGICOS

8.3.1 Misión. Ejercer control fiscal sobre el manejo, recaudo e inversión del patrimonio público del Departamento de Nariño

8.3.2 Visión. Que la Contraloría Departamental de Nariño en el período 2016-2019, sea reconocida como una institución de prestigio, con reconocimiento por el ejercicio del control fiscal de forma transparente, eficaz y con participación, creando confianza en los entes fiscalizados y en la ciudadanía en general.

8.3.3 Objetivos:

Objetivos de calidad:

- Mantener la gestión de la entidad en el más alto nivel de transparencia.
- Vincular a la ciudadanía al Control Fiscal.
- Dotar de herramientas de formación para mejorar el desempeño y competencia de los funcionarios.
- Reducir el uso de insumos no amigables con el medio ambiente para contribuir

- su conservación.
- Vigilar el manejo, recaudo e inversión del patrimonio de los sujetos de control.
- Lograr la satisfacción de la comunidad, frente a la gestión de la Contraloría.

Objetivos corporativos:

- Reconocimiento de la ciudadanía como principal destinatario de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio de control fiscal.
- Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de Control Fiscal.
- Hacer seguimiento y evaluación al manejo, recaudo e inversión del patrimonio público y a los diferentes planes de desarrollo y de gestión de las entidades vigiladas.
- Desarrollo y aplicación de Metodologías que permitan el ejercicio oportuno del control posterior, el uso responsable de la Función de advertencia y la aplicación estricta de las normas vigentes en todos los procesos de competencia de la Contraloría Departamental de Nariño.

8.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA

A diciembre de 2015 la Contraloría Departamental de Nariño contaba con una planta de 73 servidores públicos, distribuidos en 16 dependencias que conforman las áreas: misional y de apoyo.

Cuadro 2. Contraloría Departamental de Nariño Composición de la planta de personal a diciembre de 2015

TIPO DE VINCULACION	Nº FUNCIONARIOS
De período	1
Carrera Administrativa	32
Provisionalidad	28
Libre Nombramiento y Remoción	12
TOTAL	73

Fuente: Contraloría Departamental de Nariño. Plan Estratégico 2016 -2019

El Contralor Departamental es la máxima autoridad a nivel interno, su nombramiento se hace a través de procedimiento legal para un período de cuatro años. Los requisitos y condiciones están contemplados en la Constitución y las leyes.

Al área misional, es decir aquella que representa la esencia misma de la Contraloría Departamental de Nariño y donde se ejecutan los principales procesos que sustentan su razón de ser, están adscritas las siguientes dependencias y sus funcionarios: Dirección Técnica, cabeza del área misional y encargada de la coordinación y funcionamiento de las Subdirecciones Técnicas de Auditorías Gubernamentales; Revisión de Cuentas y Fenecimientos; Responsabilidad Fiscal, y Jurisdicción Coactiva.

El área de apoyo, encargada de proveer los recursos necesarios y en general facilitar la logística para que la entidad cumpla satisfactoriamente con su cometido estatal, está conformada por: Contraloría Auxiliar que coordina el área y se constituye en enlace con el área misional, aquí confluyen las siguientes dependencias: Subdirección Administrativa con sus oficinas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Sistemas y Talento Humano.

El equipo de asesoría está conformado por: Control Interno; Jurídica; Proyectos y Planeación; Medio Ambiente; Capacitación y Participación Ciudadana.

“En cuanto a niveles, son identificables los siguientes”:¹³

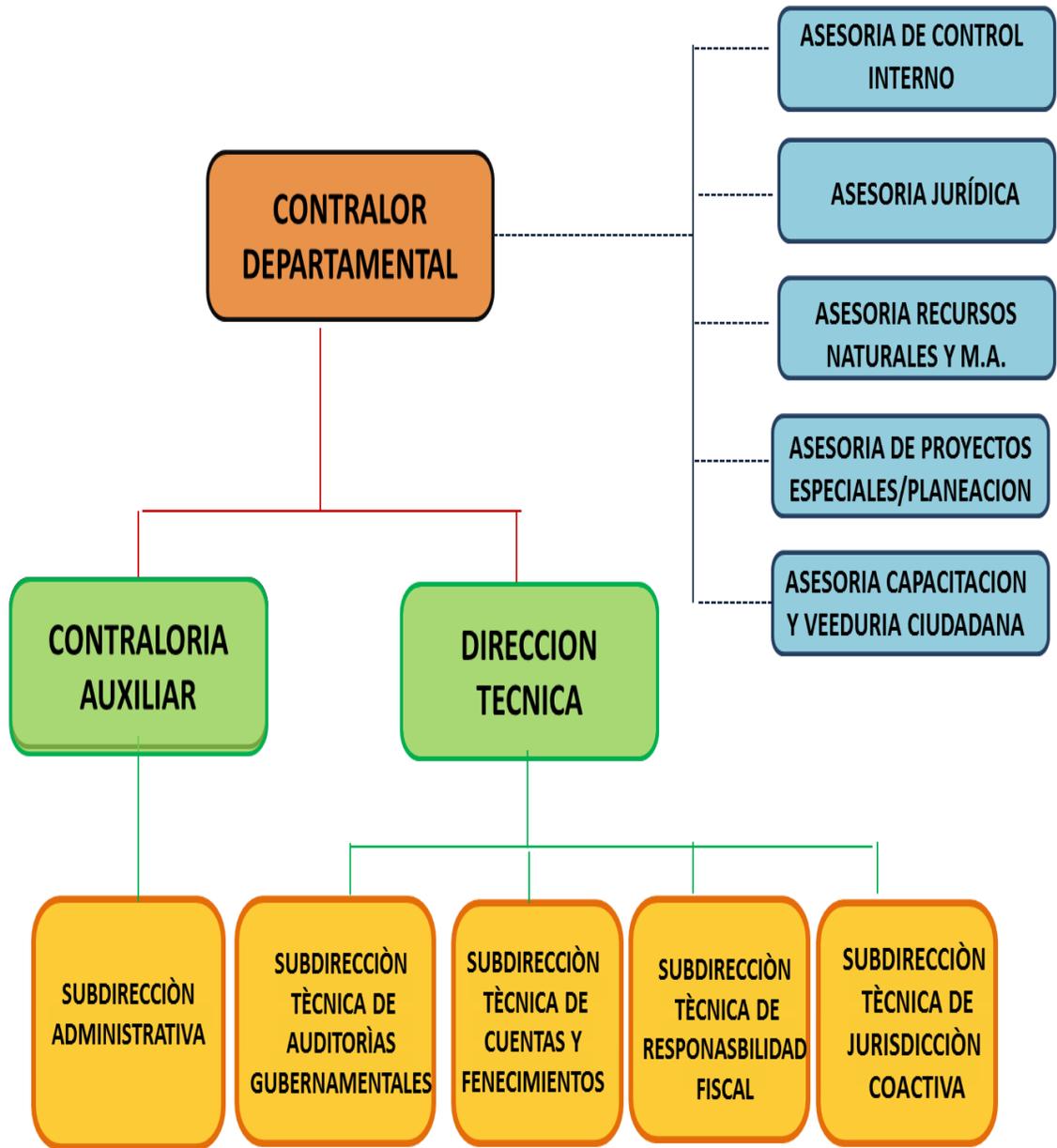
- **Directivo:** comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y adopción de planes, programas y proyectos. Para el presente caso conformado por Contralor Departamental, Contralor Auxiliar, Director Técnico y cinco Sub Directores.
- **Asesor:** agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección. Conformado por los titulares de las cinco oficinas asesoras.
- **Profesional:** agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional o tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencia exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales. Integrado por profesionales universitarios de distintas áreas, distribuidos en las dependencias de la entidad.
- **Técnico:** comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así

¹³ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Cartillas de administración pública. Guía para establecer o ajustar el manual específico de funciones y competencias laborales. Bogotá: s.n., 2010.

como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología. Profesionales, técnicos y tecnólogos que asisten a niveles superiores.

- **Asistencial:** comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución. Secretarias, mensajero, conductor y otros.

Figura 2. Contraloría Departamental de Nariño Organigrama vigente 2015



Fuente: Disponible en la página institucional de la Contraloría Departamental de Nariño Disponible en internet: www.contrademar.gov.co

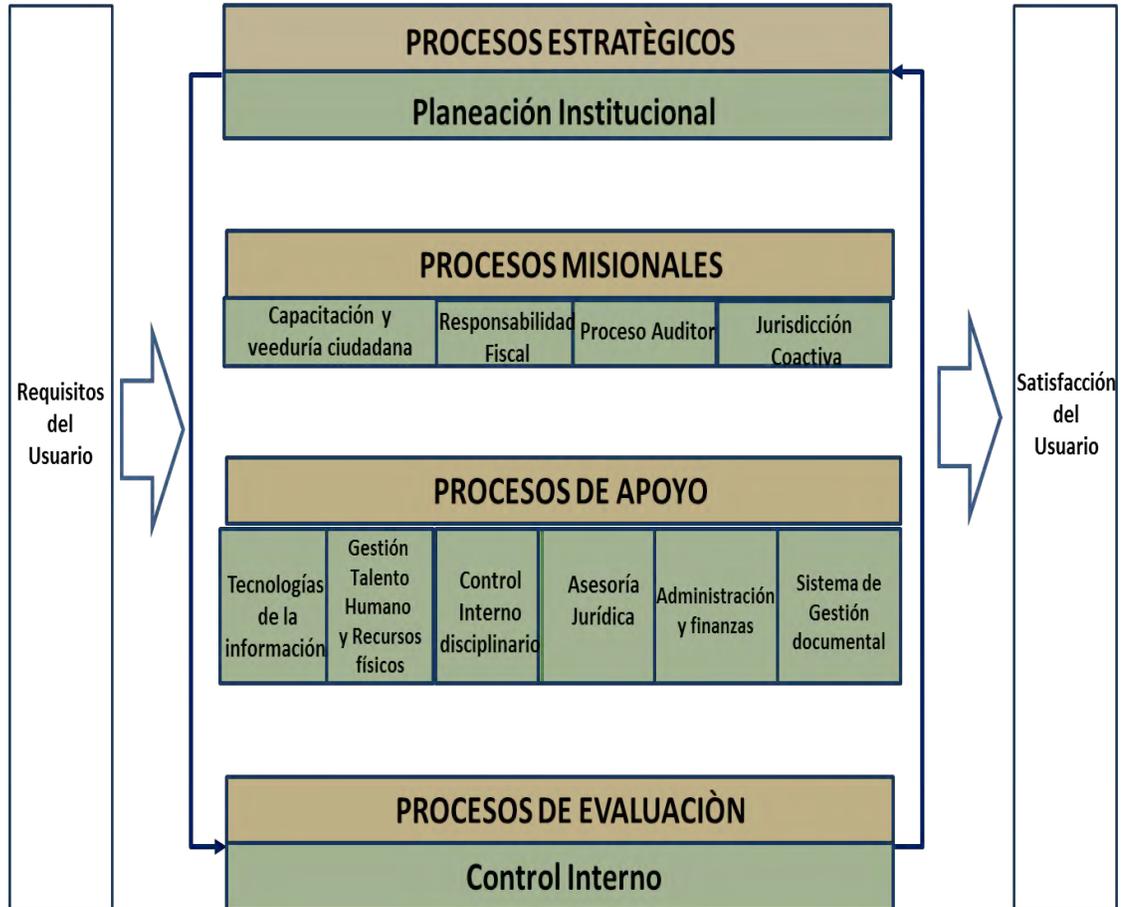
8.5 LOS PROCESOS

En el diagrama 3 se muestra la composición del mapa de procesos de la entidad estudiada, vigente a la presente fecha y construido de acuerdo con los requerimientos normativos.

Para atender a los requerimientos del usuario la Contraloría Departamental de Nariño, encauza su función a través de cuatro procesos estructurales: Procesos Estratégicos; Procesos Misionales; Procesos de Apoyo y Procesos de Evaluación que contribuyen a la prestación del servicio con calidad y a la satisfacción del usuario.

En los Proceso Estratégicos se incluye básicamente todo lo relacionado con la planeación institucional y la gestión de proyectos encaminados a fortalecer las actividades de apoyo y consecuentemente las labores misionales.

Figura 3. Contraloría Departamental de Nariño Mapa de procesos vigente



Fuente: Contraloría Departamental de Nariño. Plan Estratégico 2016 – 2019. Pasto 2016

Los Procesos Misionales corresponden a los cuatro grandes bloques que soportan el quehacer de la Contraloría Departamental de Nariño, aquí se incluyen: Capacitación y Veeduría Ciudadana; Proceso Auditor; Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

Los Procesos de Apoyo se materializan con las acciones provenientes de: Tecnologías de la Información; Gestión del Talento Humano y Recursos Físicos; Control Interno Disciplinario; Asesoría Jurídica; Administración y Finanzas, y Sistema de Gestión Documental.

8.6 EL PROCESO DE AUDITORÍA

Como el centro de interés en el presente trabajo es el proceso auditor, desde ya se lo identifica y ubica en el área misional y en los procesos misionales. La importancia del proceso de auditoría territorial radica en que genera la información que se constituye en insumo principal en ejercicio de la misión fiscalizadora a cargo de Contraloría.

Los productos del proceso de auditoría son informes técnicos dan lugar a una serie de acciones en diferentes dependencias. Dichos informes que incluyen hallazgos de auditoría son el punto de partida de un proceso que necesariamente debe culminar con pronunciamientos de fondo por parte de la Contraloría en el sentido de confirmar de qué manera se manejaron los recursos públicos y de ser el caso proceder al resarcimiento del daño o a la recuperación de los bienes comprometidos en un posible detrimento del erario.

El proceso auditor puede iniciar por queja o denuncia ciudadana, como acción regular del ente de control, por evidencias claras que así lo ameriten o por solicitud de otros organismos de control.

Técnicamente la auditoría gubernamental está definida como “un proceso sistemático que acorde con normas de auditoría del proceso auditor territorial compatibles con las generalmente aceptadas vigentes, evalúa la gestión y los resultados fiscales mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios fiscales en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en desarrollo de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a la contraloría territorial fundamentar sus pronunciamientos, opiniones y/o conceptos.”¹⁴

¹⁴ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Guía de auditoría para las contralorías territoriales. Imprenta Nacional. Bogotá: s.n., 2012. [en línea] [citado 2015-10-24] Disponible en internet: www.contraloria.gov.co/

9. DIAGNÓSTICO

9.1 CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE AUDITORÍA TERRITORIAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO

9.1.1 Antecedentes. Hasta el año 2004 en la Contraloría Departamental de Nariño, no existía una ruta clara que indique y oriente la implementación del proceso de auditoría, las prácticas en esta materia estaban soportadas en las réplicas que pudieran hacerse a partir de experiencias traídas de la CGR y otras contralorías territoriales que han estado a la vanguardia en el ejercicio del control fiscal, tal el caso de Santiago de Cali, Valle, Antioquia y Bogotá.

En el caso de Nariño, perduró el viejo sistema de revisión de cuentas consistente en verificar la información contenida en un cúmulo de documentos que los sujetos de control presentaban en medio físico. Para ese entonces la CGR había logrado importantes avances apoyada en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al grado que desarrolló e implementó una serie de aplicativos y guías de auditoría consolidadas en un software conocido como Guía de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral – Audite, con versiones actualizadas periódicamente.

Tras varios intentos fallidos en procura de armonizar el control fiscal en general y en particular el control fiscal territorial, los representantes del control fiscal en Colombia, incluido el Auditor General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF) dieron pautas para alinear la vigilancia de la gestión fiscal a nivel territorial, habida cuenta que los alcances de la CGR no tenían estricta cabida en el nivel sub nacional.

En este contexto y con el fin de armonizar el proceso auditor, el Contralor Departamental de Nariño expidió el Manual de Procedimientos para el Desarrollo del Proceso Auditor en la Contraloría Departamental de Nariño (Resolución 380 del 4 de Mayo de 2004), que en esencia era una adaptación de esquemas aplicados por parte de la CGR a las entidades del nivel nacional.

Al detectarse fallas de forma y de fondo en dicha resolución, como omitir la descripción de los procedimientos para cada una de las modalidades de auditoría y no hacer distinción entre los diferentes tipos de entidades auditadas, pues el diseño era genérico para ser aplicado principalmente a municipios sin reparar en otras tipologías, era imperiosa la corrección.

Por lo anterior y con el fin de compilar en un solo acto administrativo las normas y procedimientos del proceso de auditoría gubernamental con enfoque integral, se expide Resolución Número 444 del 25 de mayo de 2005, por medio de la cual

modifica y complementa el Manual de Procedimientos para el desarrollo del proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño.

Lo cierto es que tras la expedición de este manual que data de 2005 y hasta la presente, no se dieron cambios ni innovaciones sustanciales, solamente se procedió a incorporar tenuemente algunos ajustes que pueden considerarse de manera aislada pero fundamentalmente ha seguido imperando aquella norma del año 2005, situación que llama la atención toda vez que en un lapso de 10 años muchas situaciones han cambiado y dichos cambios no se han incorporado en el proceso de auditoría a cargo de ente de control territorial.

9.1.2 Situación actual. Con el diagnóstico se busca formular alternativas para el ejercicio de procesos auditores eficaces, permeados de mejoramiento continuo que permitan resultados oportunos y consistentes además de tener certeza del aseguramiento de la calidad de la información mediante sistemas confiables y flexibles que permitan su actualización y modificación permanente conforme a su trazabilidad.

De acuerdo con el reporte proveniente de la Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos de la Contraloría Departamental de Nariño, a diciembre de 2015 esta entidad registra el siguiente inventario de entidades fiscalizadas.

Cuadro 3. Contraloría Departamental de Nariño Inventario de entidades fiscalizadas 2015

SUJETOS DE CONTROL	Nº	PUNTOS DE CONTROL	Nº
Gobernación de Nariño	1	Asamblea Departamental	1
Entidades descentralizadas del orden departamental	6	Concejos Municipales	61
Entidades descentralizadas del orden municipal	14	Personerías Municipales	62
Municipios	63	Otras	1
Empresas Sociales del Estado	67		
Empresas de Servicios Públicos	28		
Subtotal	179		125
TOTAL		304	

Fuente: CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos. Pasto, 2015.

Entre 2012 y 2015 la Contraloría Departamental de Nariño recibió un total de 1104 cuentas, insumo básico para ejecutar los correspondientes procesos auditores, esta cifra se traduce en un promedio anual de 276 cuentas, sin considerar otros informes que periódicamente suele requerir la Contraloría. A 31 de diciembre de 2015 quedaron 559 cuentas sin revisar, situación que permite visualizar un atraso considerable de cuentas que corresponden a la gestión adelantada por los gestores fiscales entre los años de 2011 y 2015.

Dicho atraso se ha convertido en una constante para la entidad en estudio, hecho que para nada es conveniente. Si bien es cierto que la entidad hace esfuerzos para superar la situación antes descrita, los resultados en cuanto a la descongestión de cuentas pendientes de revisión, no muestran recuperación significativa en el tiempo.

Cuadro 4. Contraloría Departamental de Nariño Ejecución de procesos auditores 2012 -2015

PERÍODO	AUDITORIAS PROGRAMADAS	AUDITORÍAS EJECUTADAS	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
2012 - 2013	256	269	105%
2014 - 2015	306	303	99.2%

Fuente: CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Subdirección Técnica de Auditorías Gubernamentales. Pasto, 2015.

La información consignada en el Cuadro 4 permite confirmar la situación de atraso en la que incurre este organismo de control. Nótese que mientras se reciben en promedio 276 cuentas por año, el promedio de cuentas auditadas es de 134 entre 2012 y 2013; y de 151 entre 2014 y 2015.

Hacia finales de 2015 la entidad ha dispuesto incorporar modificaciones que permitan agilidad en el proceso de auditoría al punto de conformar equipos de trabajo para que adelanten los estudios necesarios en aras de adoptar procedimientos que se han constituido en experiencias exitosas para otras contralorías.

En materia de sistema de gestión de calidad al menos para el proceso auditor, la situación no es adecuada. De la simple lectura e interpretación del mapa de procesos se infiere que este organismo de control no cuenta con instrumentos que garanticen el aseguramiento de la calidad de la información y de los productos derivados del proceso de auditoría gubernamental a nivel territorial. No en vano y con el auspicio de la Gobernación de Nariño ha iniciado acercamiento con firmas especializadas para efectos de concretar la implementación, acompañamiento y obtención de la certificación de gestión de calidad para el sector público bajo la

norma NTCGP-1000-2009. De hecho el trabajo que ahora se presenta se constituye en un insumo inicial para dicho cometido.

La situación descrita permite caracterizar el proceso de auditoría territorial que actualmente ejerce la Contraloría Departamental de Nariño, como desactualizado, descontextualizado y carente de un sistema que garantice el aseguramiento y la sostenibilidad de la calidad de la información y sus productos. Hasta ahora las labores del proceso auditor se caracterizan por ser improvisadas y en cierta forma discrecionales situación que conlleva a diversidad de criterios frente a un mismo asunto. Estas razones de alguna manera impactan los resultados, en deterioro de la oportunidad, la eficacia, la eficiencia y la calidad con que esta entidad debería actuar al momento de pronunciarse en torno a la forma como han sido manejados los recursos públicos en el Departamento de Nariño.

El aporte de las TIC, no es ajeno en este cometido, de hecho, un aplicativo importante en el proceso a mejorarse es la ejecución de la matriz de evaluación de la gestión fiscal de las entidades auditadas, cuyo esquema genérico puede apreciarse enseguida.

Cuadro 5. Herramienta alternativa para proceso de auditoría

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
ENTIDAD AUDITADA			
VIGENCIA AUDITADA			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	0.0	0.5	0.0
2. Control de Resultados	0.0	0.3	0.0
3. Control Financiero	0.0	0.2	0.0
Calificación total		1.00	0.0
Fenecimiento	NO FENECE		
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGOS DE CALIFICACIÓN PARA EL FENECIMIENTO	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FENECE
Menos de 80 puntos	NO FENECE

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntosa	DESFAVORABLE

Fuente: La presente investigación.

Este instrumento de manejo electrónico permite sustituir buena parte del trabajo manual que con el método tradicional debe hacer el auditor. Tiene la ventaja de ser alimentado con la información reportada por las mismas entidades auditadas

y generar resultados útiles en la auditoría. La calificación permite al final obtener un ponderado que de acuerdo con los parámetros dados por el mismo sistema unidos a otras pruebas de auditoría conllevan a tomar decisiones frente a la gestión o al manejo que de los recursos públicos han hecho los gestores fiscales.

El despliegue de los tres niveles de control: gestión, resultados y financiero implica aplicar pruebas específicas de auditoría en cada tema de interés.

9.2 RESULTADOS

Con base en la muestra seleccionada y para efectos de aplicar el instrumento de recolección de la información, considerando además las cifras específicas que sobre el inventario de sujetos de control suministró la Contraloría Departamental de Nariño, acorde con la composición del universo, se efectuó el siguiente arreglo muestral.

Cuadro 6. Composición de la población

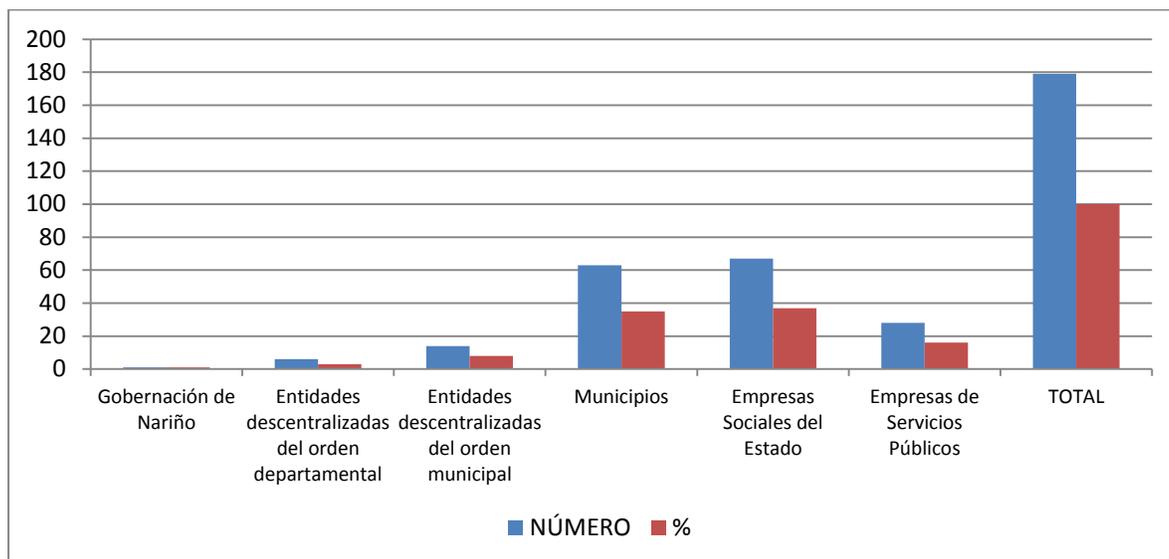
SUJETO DE CONTROL	NÚMERO	%
Gobernación de Nariño	1	1
Entidades descentralizadas del orden departamental	6	3
Entidades descentralizadas del orden municipal	14	8
Municipios	63	35
Empresas Sociales del Estado	67	37
Empresas de Servicios Públicos	28	16
TOTAL	179	100

Fuente: La presente investigación.

La información consignada en las tablas 1 y 2 da cuenta de la composición de la población como de la muestra seleccionada para efectos de este estudio. Se aprecia que en valores absoluto y relativo el mayor peso lo tienen los municipios y las empresas sociales del Estado y así se mantiene el análisis del caso.

Aunque todas y cada una de las entidades son importantes en la vida administrativa dada su naturaleza, misión y objetivos, para efectos del ejercicio del control fiscal vía proceso auditor, la importancia está dada por el grado de complejidad, el presupuesto ejecutado y el volumen de contratación en su propio rol de negocios.

Gráfica 1. Composición de la población



Fuente: La presente investigación.

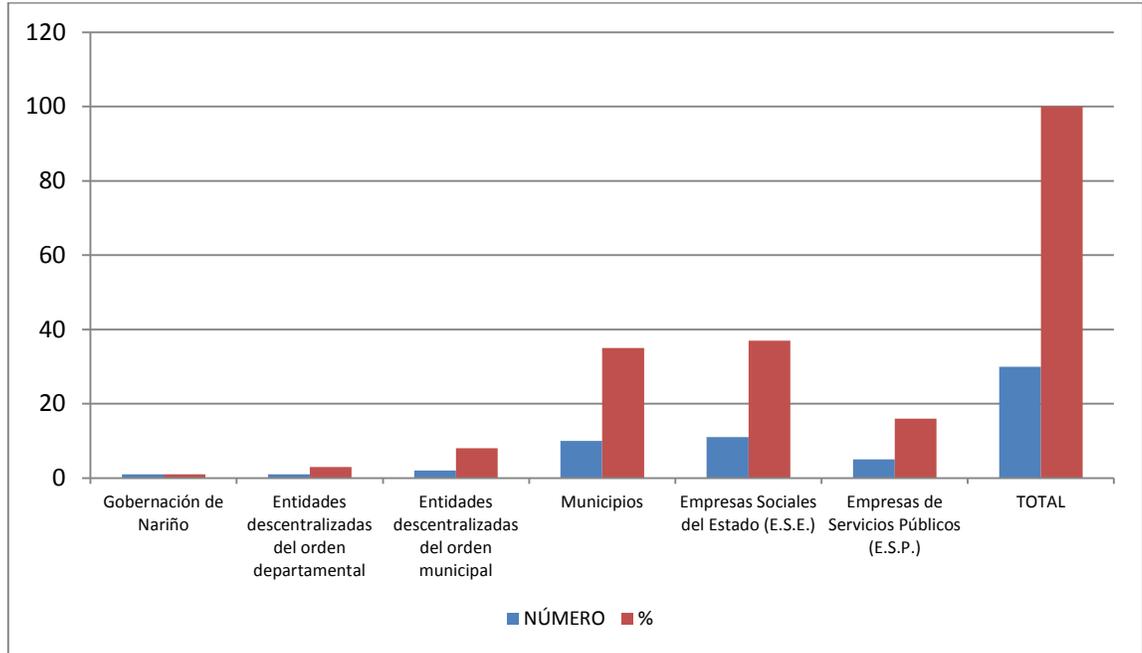
Cuadro 7. Composición de la muestra

SUJETO DE CONTROL	NÚMERO	%
Gobernación de Nariño	1	1
Entidades descentralizadas del orden departamental	1	3
Entidades descentralizadas del orden municipal	2	8
Municipios	10	35
Empresas Sociales del Estado (E.S.E.)	11	37
Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.)	5	16
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación

Al identificar la naturaleza jurídica de las entidades auditadas en el año 2015 conviene precisar que si bien es cierto el número de sujetos de control para ese año era de 304 según el cuadro 3, para efectos de la muestra se toma 179 por que fue el número de cuentas que efectivamente se recepcionó, las 125 restantes estaban en espera para determinar el procedimiento a seguir. Esta situación se traduce de por sí en un rezago al comparar el número de cuentas recibidas con el número de cuentas auditadas.

Gráfica 2. Composición de la muestra



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 8. Tipo de auditoría

TIPO	NUMERO	%
Regular	16	53
Abreviada	8	27
Especial	6	20
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

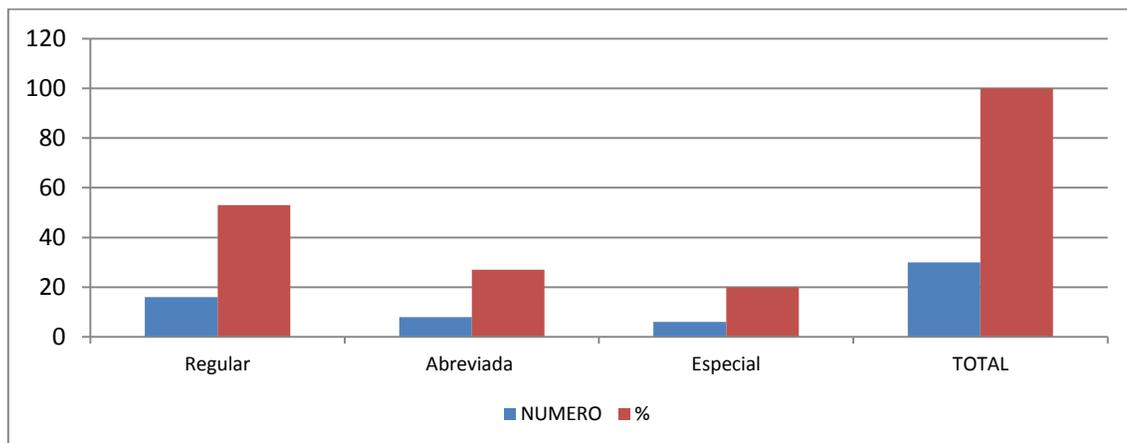
Por tipo de auditoría se entiende la forma o el procedimiento aplicado en la auditoría gubernamental y en tal sentido bajo las normas aplicables hasta ahora se identifican los siguientes tipos:

Regular. Es la auditoría normal, periódica, rutinaria si se quiere en el sentido de ser continua período tras período. Es la de mayor frecuencia en el ejercicio del control fiscal y tiene enfoque integral, es decir que el auditor o el equipo de auditores asume diferentes líneas o temas de interés para la auditoría: Presupuesto, Tesorería, Estados Financieros, Control Interno, Quejas y Denuncias, Contratación y Planes de Mejoramiento.

Abreviada. Implica menor dedicación a la etapa de planeación de la auditoría,

debido a que se conocen aspectos relevantes que le permiten al auditor obviar algunos pasos. También tiene enfoque integral.

Gráfica 3. Tipo de auditoría



Fuente: La presente investigación.

Especial. Se aplica para casos específicos que ameritan agilidad y resultados inmediatos, puede originarse en quejas o denuncias ciudadanas, cuando se evidencien hechos presuntamente irregulares o por solicitud de otros organismos de control o autoridades. Se aparta del enfoque integral porque bajo esta modalidad el auditor solamente se dedica a un asunto en particular, a los hechos que por su carácter especial exijan celeridad y oportunidad.

Ningún tipo es mejor o peor que otro, solo se trata diferentes formas de abordar un proceso de acuerdo con las circunstancias.

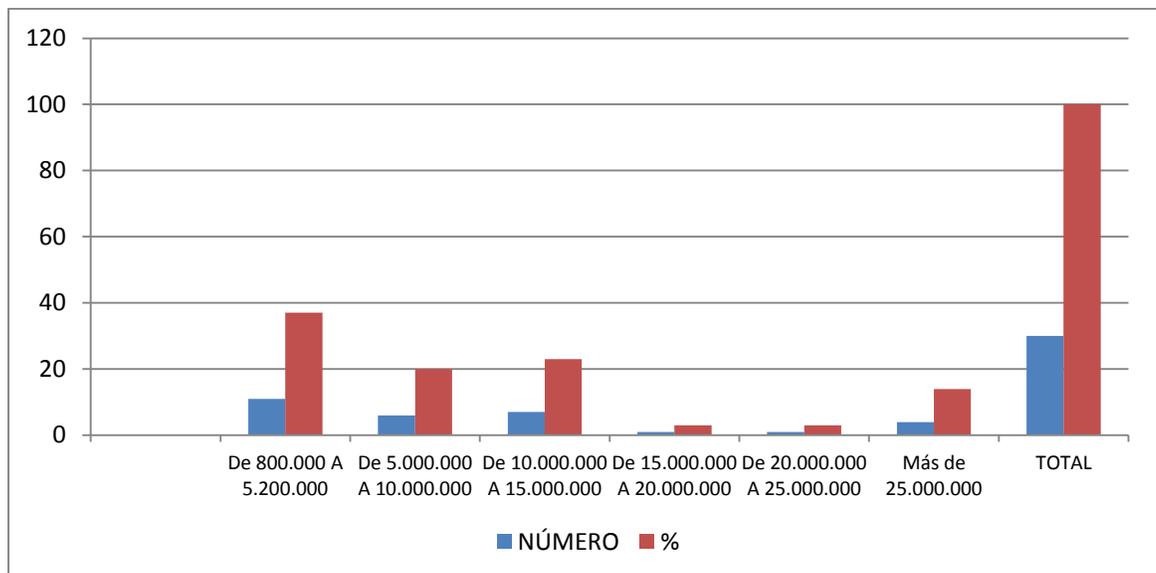
Cuadro 9. Presupuesto auditado

RANGOS Miles de Pesos	NÚMERO	%
De 800.000 A 5.200.000	11	37
De 5.000.000 A 10.000.000	6	20
De 10.000.000 A 15.000.000	7	23
De 15.000.000 A 20.000.000	1	3
De 20.000.000 A 25.000.000	1	3
Más de 25.000.000	4	14
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

El presupuesto auditado para cada sujeto de control suele ser un indicador que expresa el grado de concentración o dispersión en el ejercicio de control fiscal. Debe entenderse que proliferan muchas entidades con presupuestos escasos, tal es el caso de los Concejos y las Personería Municipales razón por la cual el ente de control debe sopesar número de auditados y número de auditorías con el peso porcentual que representa el presupuesto de las entidades auditadas. Por ejemplo no es lo mismo auditar la ESE de un municipio de quinta categoría que auditar la ESE o un Centro Hospital ubicado en un centro urbano, el grado de complejidad, la magnitud y su rol de operaciones difieren como es lógico y ello dice también de la importancia que se le dé desde el ente de control.

Gráfica 4. Presupuesto auditado



Fuente: La presente investigación.

Para el presente caso se observa una tendencia sesgada hacia la auditoría de entidades que se concentran en el primer y segundo rango a los que pertenecen 17 entidades de la muestra seleccionada y representan el 57%. Se hace necesario entonces verificar qué pasa con entidades que manejan presupuestos ubicados en rangos superiores.

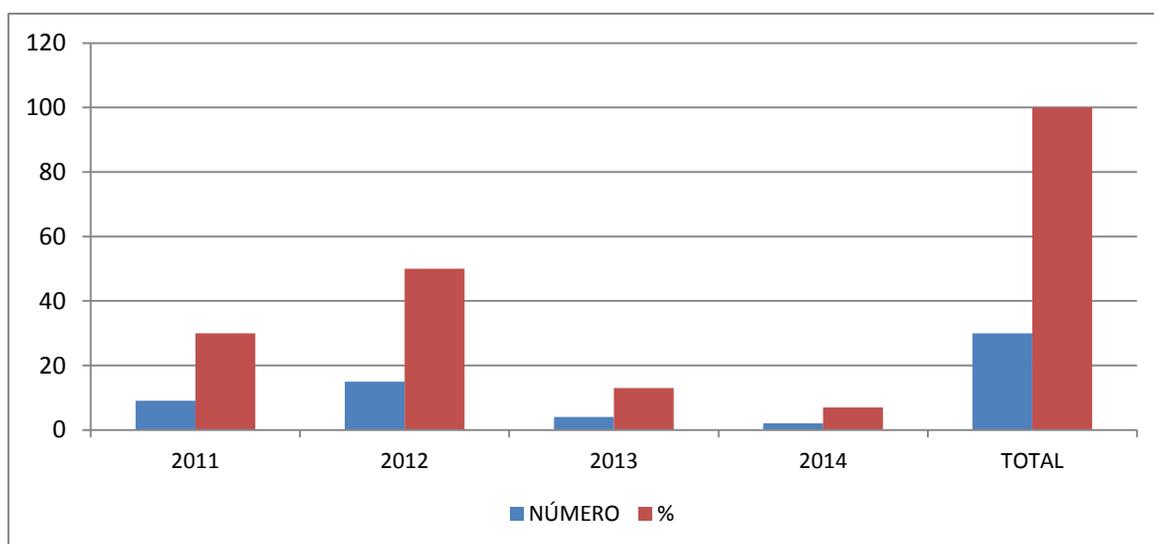
Cuadro 10. Vigencia auditada

VIGENCIA	NÚMERO	%
2011	9	30
2012	15	50
2013	4	13
2014	2	7
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

El consabido retraso en la ejecución de las auditorías cada año, se refleja en la tabla 5. La mayor parte de las auditorías incluidas en la muestra; 24 que representan el 80%, corresponden a las vigencias fiscales de 2011 y 2012. Nótese que los resultados se recopilan en el año 2015 y a estas fechas aún se audita cuentas que datan de cuatro años atrás. En el otro extremo, es decir, para las vigencias 2013 y 2014 se muestra seis auditorías que representan el 20% de la muestra (30).

Gráfica 5. Vigencia auditada



Fuente: La presente investigación.

El retraso denota también ausencia de planes de contingencia que faciliten la evacuación de cuentas represadas o alternativamente dar curso a las auditorías de vigencias más recientes.

Cuadro 11. Número de auditores

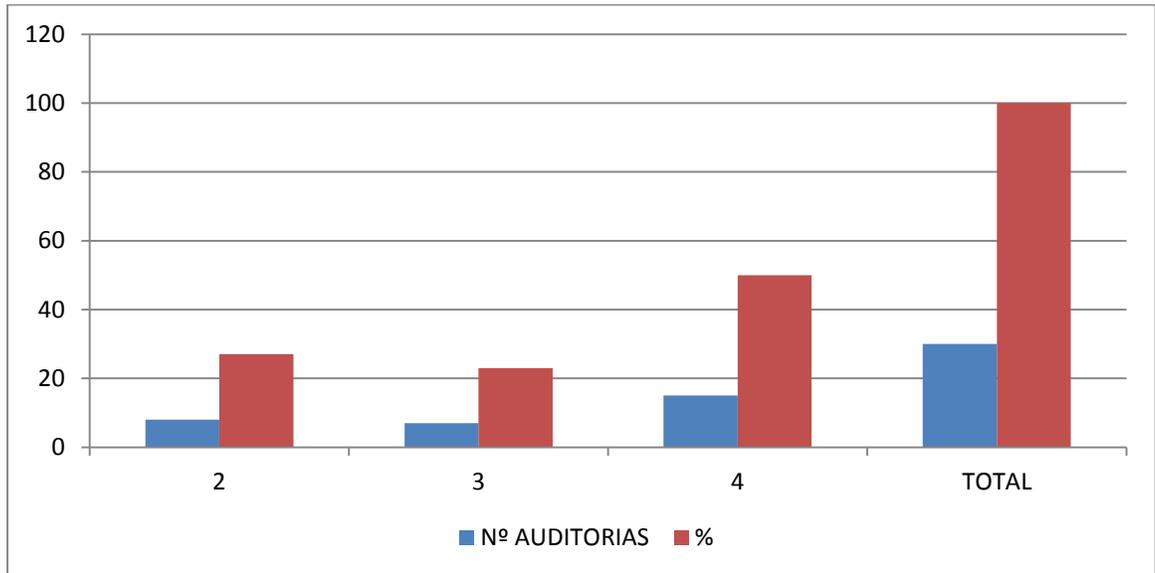
INTEGRANTES	Nº AUDITORIAS	%
2	8	27
3	7	23
4	15	50
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

En el año 2015 la Contraloría Departamental de Nariño adoptó para efectos de impulsar los procesos de auditoría territorial la aplicación del trabajo colaborativo entendido como la integración de pequeños equipos de trabajo, con un mínimo de dos y máximo de cuatro integrantes. El objetivo era imprimirle eficiencia al proceso auditor valiéndose de la división y de la especialización del trabajo.

Bajo esta modalidad, se dejó de lado el trabajo individual e integral y se experimentó el trabajo grupal, aprovechando perfiles, experiencia, habilidades y competencias de los auditores, pues en esta integración cada auditor aportaba lo suyo dedicándose en lo que era fuerte y luego integraba su producción con el equipo para efectos de entregar un informe final.

Gráfica 6. Número de auditores



Fuente: La presente investigación.

Aunque esta práctica no obedeció a criterios técnicos se logró ejecutar 34 auditorías más, en comparación con las del año 2014. De todos modos se constituye en debilidad el número de auditores frente al número de cuentas e informes que se reciben en cada vigencia.

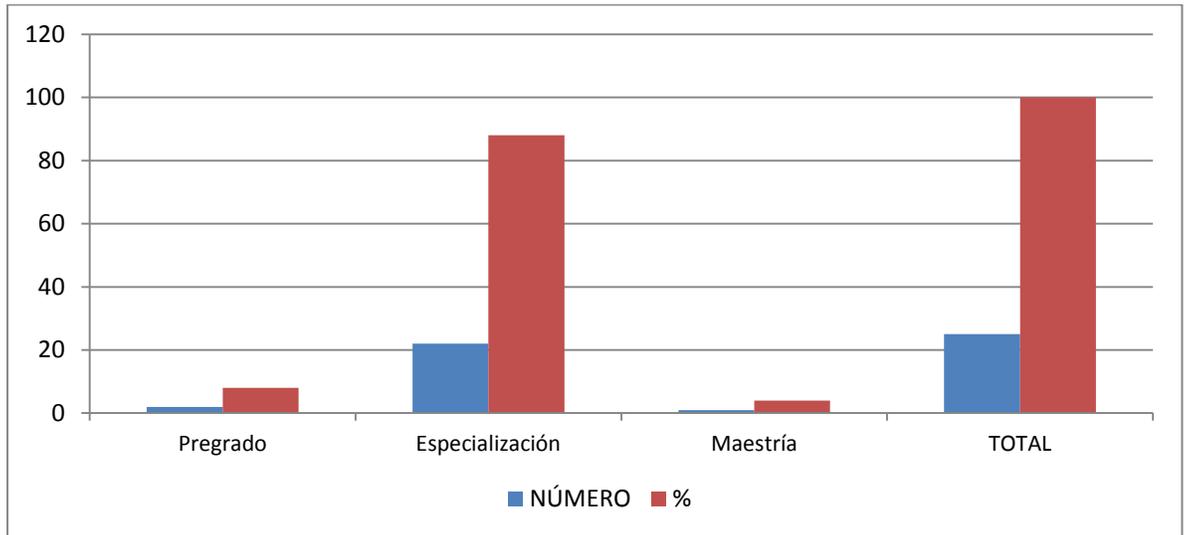
Cuadro 11. Perfil profesional de los auditores

NIVEL	NÚMERO	%
Pregrado	2	8
Especialización	22	88
Maestría	1	4
TOTAL	25	100

Fuente: Archivos Contraloría Departamental de Nariño.

Para efectos del abordaje de los procesos de auditoría la Contraloría Departamental de Nariño cuenta con una nómina de 25 auditores, adscritos a los niveles profesional (19) y técnico (6). Predominan las profesiones de las áreas económicas, administrativas y contables, en mínima proporción hay presencia de profesionales y técnicos de las ciencias agropecuarias. De los profesionales, 22 cuentan con título de especialización y uno con título de maestría. Una debilidad en este equipo de trabajo es la ausencia de profesionales del derecho, apoyo importante en desarrollo del proceso auditor.

Gráfica 7. Perfil profesional de los auditores



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 12. Antecedentes de la entidad auditada

NIVEL DE RIESGO	NÚMERO	%
Alto	8	27
Medio	16	53
Bajo	6	20
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

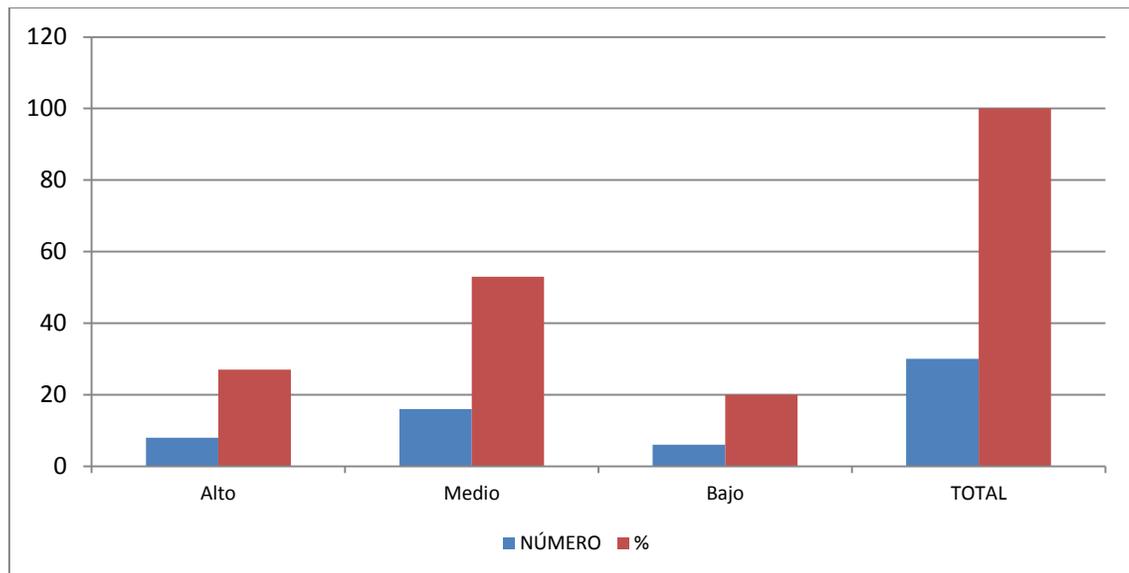
Los antecedentes de las entidades que se auditan están en función de los resultados obtenidos y más específicamente en las fortalezas y consistencia del sistema de control interno. De tal modo que a un control interno fuerte y consistente, menor riesgo y viceversa.

De igual modo en materia de riesgo a la hora de auditar se ponen en evidencia entre otros factores la cultura del control, la ética pública, los principios y valores corporativos y las normas que provengan de un adecuado sistema de gestión de calidad.

Los resultados de la tabla 8 muestran un alto grado de concentración en los niveles de riesgo alto y medio donde confluyen 24 entidades de las 30 analizadas. Esta situación que de suyo denota debilidades en los sistemas de control interno y gestión de la calidad, es preocupante, porque en un medio permeado por la

corrupción se genera incertidumbre y queda a riesgo la administración de los recursos públicos.

Gráfica 8. Antecedentes de la entidad auditada



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 13. Observaciones formuladas

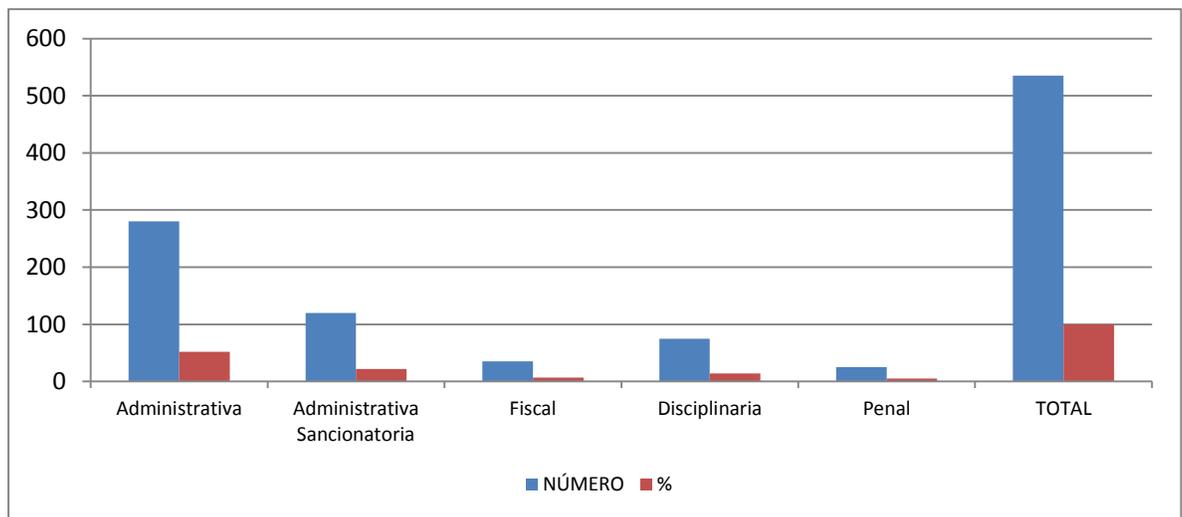
TIPO DE OBSERVACION	NÚMERO	%
Administrativa	280	52
Administrativa Sancionatoria	120	22
Fiscal	35	7
Disciplinaria	75	14
Penal	25	5
TOTAL	535	100

Fuente: La presente investigación.

Sopesando el respeto al debido proceso, el derecho de defensa y el principio constitucional de la buena fe, se esperaría que las observaciones que posteriormente puedan constituirse en hallazgos, sean mayoritariamente de corte fiscal, pues esta es en esencia la función de la Contraloría. Los resultados de la tabla 9 muestran que la mayor parte de observaciones son de carácter administrativo y a menor escala se muestran observaciones fiscales y penales.

Aquí se detecta otro punto crítico porque se evidencia debilidades en la formulación de observaciones, es decir, que se tornan sensibles y vulnerables a cualquier factor, lo que implica debilidad posterior en la formulación de hallazgos.

Gráfica 9. Clase de observaciones



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 14. Hallazgos formulados

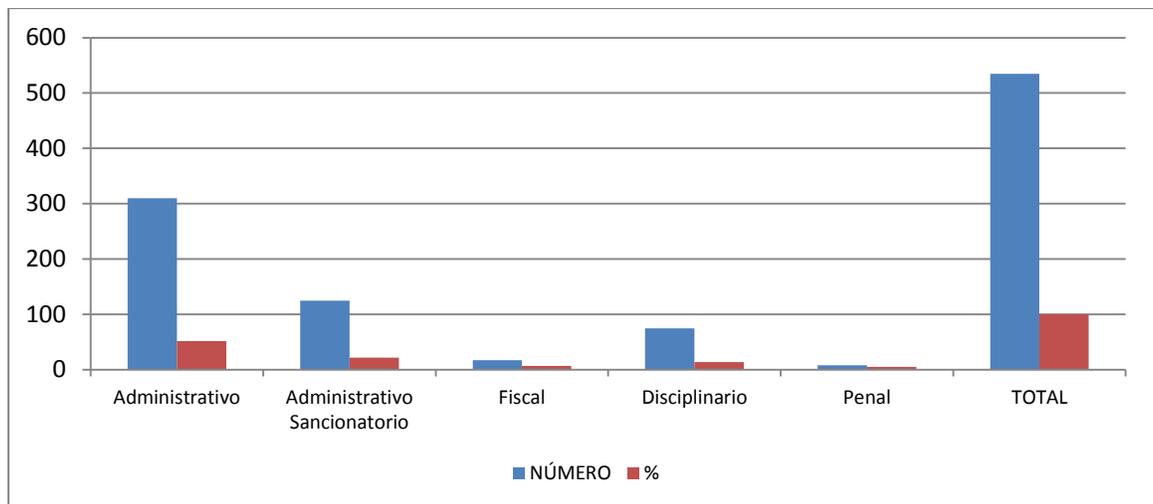
TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	%
Administrativo	310	52
Administrativo Sancionatorio	125	22
Fiscal	17	7
Disciplinario	75	14
Penal	8	5
TOTAL	535	100

Fuente: La presente investigación.

El éxito del proceso auditor radica en la consistencia de los hallazgos y por supuesto de los informes de auditoría. He aquí otro punto crítico en el ejercicio del proceso de auditoría territorial por parte de la Contraloría Departamental de Nariño. Se detectan fallas de forma y de fondo en la estructuración y en la formulación de hallazgos. Esta ha sido una tendencia permanente, atribuida en algunos casos a que el equipo de auditores no tiene el debido acompañamiento por parte de profesionales del derecho.

De la comparación entre las tablas 9 y 10 se aprecia cómo crecen en número los hallazgos administrativos a costa de la disminución de los hallazgos fiscales. Tras la etapa de estudio de descargos luego de formular observaciones, muchas de ellas “se caen” debido a su inconsistencia o por falta de evidencias. Igual ocurre cuando los hallazgos son trasladados a las instancias competentes, en varios casos son devueltos por fallas en su estructuración. Situaciones como estas rayan también en deficiencias que devienen de la ausencia de sistemas adecuados de gestión de la calidad, en este caso para lo concerniente al proceso de auditoría territorial.

Gráfica 10. Clase de hallazgos



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 15. Fenecimiento de la cuenta

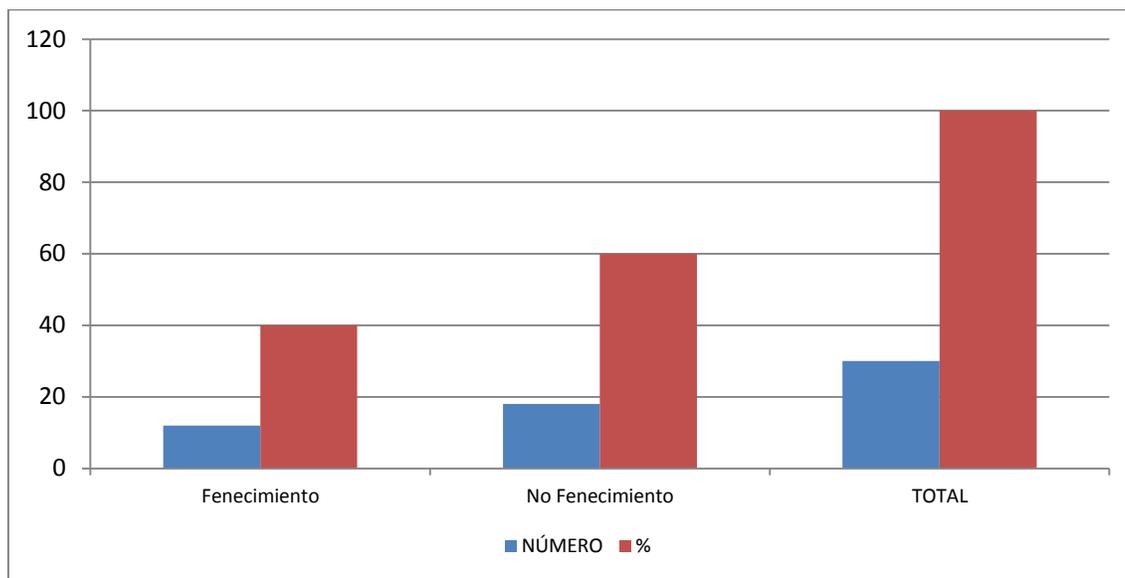
CONCEPTO	NÚMERO	%
Fenecimiento	12	40
No Fenecimiento	18	60
TOTAL	30	100

Fuente: La presente investigación.

El proceso auditor termina con la presentación de un informe final en el cual el auditor se pronuncia en torno al fenecimiento o no fenecimiento de la cuenta auditada. Los datos de la tabla 11 solo reflejan una situación cuantitativa, no repara en la calidad ni en la consistencia de la información que condujo a la emisión del concepto. Frente a las consabidas fallas en medio de las cuales se ejecuta los procesos de auditoría en la Contraloría Departamental de Nariño,

surgen dudas en favor y en contra de los auditados, receptores de los efectos de dicho proceso y en el concepto general de los ciudadanos que muchas veces desconfían de los procesos que llevan a fenecer una determinada cuenta.

Gráfica 11. Número de fenecimientos



Fuente: La presente investigación.

Cuadro 16. Dificultades en las líneas de auditoría

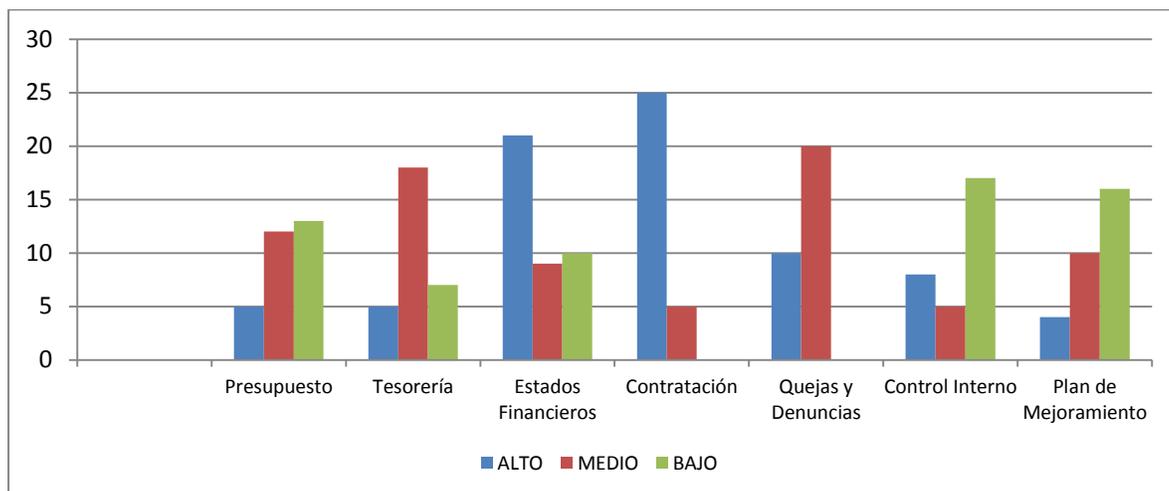
LINEAS	GRADO DE DIFICULTAD			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
Presupuesto	5	12	13	30
Tesorería	5	18	7	30
Estados Financieros	21	9	10	30
Contratación	25	5	0	30
Quejas y Denuncias	10	20	0	30
Control Interno	8	5	17	30
Plan de Mejoramiento	4	10	16	30

Fuente: La presente investigación.

Como quedó anotado, hasta la presente fecha el proceso de auditoría territorial ejecutado por la Contraloría Departamental de Nariño se soporta básicamente por una resolución interna, expedida en el año 2005 (Resolución 444). Hecho este que coloca a la zaga a la entidad estudiada frente a similares entidades que han irrumpido hacia nuevas formas de control bajo esquemas del sistema de gestión de calidad.

Y en materia de calidad, la Contraloría Departamental de Nariño no tiene o no ha implementado sistema alguno que permita asegurar la calidad de la información al menos en cuanto al proceso auditor se refiere.

Gráfica 12. Grado de dificultad en las líneas de auditoría



Fuente: La presente investigación.

Los grados de dificultad que se indican en la tabla y gráfica 12 están dados en función del grado de complejidad establecidos con base en la naturaleza, composición presupuestal, de tesorería y magnitud de las transacciones de cada una de las entidades que se auditan. Bajo tal consideración se evidencia que no se orienta este criterio en bases técnicas, sino más bien en criterios empíricos.

El control fiscal por línea de auditoría, se traduce en un estudio especializado, de ahí que su ejecución requiera calidades de parte de quienes lo aplican. Teniendo en cuenta los perfiles antes vistos y la tendencia de las profesiones prevalentes en el área misional de la Contraloría Departamental de Nariño y más específicamente entre quienes asumen el rol de auditores, las mayores dificultades se detectan en las líneas de estados financieros y contratación y en sentido opuesto, las líneas que ofrecen menor dificultad son presupuesto y planes de mejoramiento.

10. PLAN DE ACCIÓN

10.1 FUNDAMENTOS

Tras el estudio diagnóstico de las circunstancias bajo las cuales se aplica el proceso de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño se han detectado debilidades que obstruyen su proyección y obnubilan su sostenibilidad. En síntesis, se anotan las siguientes a partir de los puntos críticos.

- Crónica situación de atraso en el proceso de auditoría comoquiera que anualmente en promedio se receptionan 276 cuentas de las cuales se auditan aproximadamente 150 en el mismo lapso, generándose un rezago anual que se traduce en auditorías pendientes por evacuar
- Desactualización y descontextualización en relación con el ejercicio del proceso auditor el cual con el paso del tiempo sin que haya sido objeto de intervención alguna, se ha convertido en una práctica repetitiva.
- Rutinización en la estructuración y argumentación de hallazgos.
- Ausencia de sistema de gestión de calidad lo cual redundando en demérito de la calidad de los productos del proceso de auditoría territorial.

Como el objetivo es coadyuvar a que la organización mejore las condiciones bajo las cuales ejecuta el proceso de auditoría territorial y siendo que la auditoría en sí misma reviste condiciones especiales, no se debe perder de vista que en el campo profesional y técnico, requiere:

- Independencia
- Entrenamiento técnico y capacitación profesional
- Cuidado y diligencia profesional
- Estudio y evaluación del Sistema de Control Interno
- Supervisión adecuada de las actividades
- Información competente, suficiente en lo que respecta a la observación, investigación y confirmación

Estas actividades requieren profesionales que no solamente conozcan la mecánica del proceso auditor, sino que dispongan de competencias en materia de herramientas de gestión, control estadístico de los procesos, trabajo en equipo, planificación, administración, normativas legales, financieras, contables, de los sistemas de información, así como de lineamientos básicos sobre calidad y aseguramiento de la información.

Dichos conocimientos no tendrán la profundidad de quienes ejercen tales funciones, pero con un conjunto de información suficiente relacionada con los procesos y temas en mención, serán esenciales frente al proceso auditor, ya que entrega elementos suficientes para la priorización y preparación de las auditorías. Lo anterior, bajo los principios de integridad, objetividad, confidencialidad y competencia y las reglas de conducta relacionadas.

La propuesta técnica es un recurso que se coloca en manos de la alta dirección para que sean los líderes de procesos quienes previo estudio y asimilación de la información extraída de la parte diagnóstica tomen decisiones acertadas de cara a redireccionar el paradigma tradicional. Es técnica porque se basa en aplicaciones derivadas de construcciones teóricas y empíricas con validez externa. Experiencias exitosas que contribuyen a asimilar los cambios y a mejorar procesos.

El plan de acción prioriza las iniciativas relevantes para cumplir con el propósito, constituyéndose en una guía o en un marco de referencia para llevar a cabo un proyecto.

Resulta exigente precisar: estrategias, programas, acciones, recursos, tiempos y responsables. No se limita a describir qué hacer y cómo hacerlo, sino también anotar sobre lo previsible en cuanto a posibles limitaciones, efectos o impacto y los necesarios reajustes futuros.

En concordancia con los objetivos y conocido el diagnóstico, se formulan los siguientes ítems en la propuesta de plan de acción para procurar la mejora de la forma y condiciones bajo las cuales se ejecuta en la actualidad el proceso de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño.

10.2 OBJETIVOS ESTRATEGIAS ACCIONES Y ACTIVIDADES

Cuadro 17. Objetivos estrategias acciones y actividades

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ACCIONES	ACTIVIDADES
1. Adoptar metodologías que permitan el ejercicio del proceso de auditoría territorial por parte de la Contraloría Departamental de Nariño de manera oportuna, eficaz, eficiente y con el respaldo de un sistema de gestión de la calidad que permita el aseguramiento y la trazabilidad de la información.	Mejorar la calidad del proceso de auditoría territorial conllevando al fortalecimiento de la estructuración y validación de hallazgos para que haya certeza en los pronunciamientos de Contraloría.	Gestionar asesoría y acompañamiento con agentes externos, preferiblemente expertos en aseguramiento de la calidad de procesos de auditoría en el sector público con base en normas NTC-GP-1000-2009.	Elaborar la programación del plan de asesoría.
		Disponer la logística y la participación del personal vinculado al proceso de auditoría.	Motivar al equipo de funcionarios directamente relacionados con el proceso de auditoría territorial.
2. Adaptar a las particulares condiciones de la Contraloría Departamental de Nariño la Guía de Auditoría Territorial diseñada por la Auditoría General de la República.	Direccionar el proceso estratégico de auditoría territorial hacia formas diferentes basadas en principios y normas de calidad.	Fortalecer el Comité Técnico con un grupo de agentes de cambio para el proceso específico de auditoría territorial.	Verificar que las debilidades detectadas en el diagnóstico se tengan en cuenta en el plan de mejora.
		Articular el período de transición entre el antiguo y	Capacitar bajo el modelo causa-efecto el impacto y

Cuadro 17. (Continuación).

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	ACCIONES	ACTIVIDADES
		el nuevo modelo.	los cambios que implica la innovación.
3. Ejecutar el proceso de auditoría territorial bajo la norma NTC-GP-1000:2009 de calidad para empresas del sector público	Implementar un plan de contingencia para hacer frente al rezago, clasificando asuntos represados y asuntos nuevos.	Conformar equipos para emprender cada frente de trabajo.	Aplicar pruebas piloto que permitan asimilar los cambios y detección temprana de fallas.
		Priorizar los nuevos asuntos evitando los factores de represamiento	Aplicar instrumentos de verificación y seguimiento

Fuente: La presente investigación.

10.3 METAS INDICADORES Y RESPONSABLES

Cuadro 18. Metas indicadores y responsables

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	META	INDICADOR	TERMINO	RESPONSABLES
1. Adoptar metodologías que permitan el ejercicio del proceso de auditoría territorial por parte de la Contraloría Departamental de Nariño de manera oportuna, eficaz, eficiente y con el respaldo de un sistema de gestión de la calidad que permita el aseguramiento y la trazabilidad de la información.	Mejorar la calidad del proceso de auditoría territorial conllevando al fortalecimiento de la estructuración y validación de hallazgos para que haya certeza en los pronunciamientos de Contraloría.	Contar con un marco doctrinal y metodológico que oriente el ejercicio del proceso auditor en la Contraloría Departamental de Nariño, con base en los cánones de la calidad en la prestación del servicio.	Construcción del marco referencial, normo grama y metodología para el abordaje del proceso auditor bajo el esquema de gestión de calidad. - Marco referencial - Normo grama -Marco Metodológico	Seis (06) meses. Del 01 de junio al 31 de diciembre de 2016	Comité Técnico; líderes del proceso
2. Adaptar a las particulares condiciones de la Contraloría Departamental de Nariño la Guía de Auditoría Territorial diseñada por la Auditoría General de la República.	Direccionar el proceso estratégico de auditoría territorial hacia formas diferentes basadas en principios y normas de calidad.	Disponer de un instrumento específico aplicado a la naturaleza y funciones de la Contraloría Departamental de Nariño para aplicar el proceso de auditoría territorial, como lo es una guía o manual de	Elaboración de la guía de auditoría territorial para la Contraloría Departamental de Nariño Guía de auditoría territorial	Tres (03) meses. Del 01 de junio al 31 de agosto de 2016	Comité Técnico; líderes del proceso

Cuadro 18. (Continuación).

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	META	INDICADOR	TERMINO	RESPONSABLES
3. Ejecutar el proceso de auditoría territorial bajo la norma NTC-GP-1000:2009 de calidad para empresas del sector público	Implementar un plan de contingencia para hacer frente al rezago, clasificando asuntos represados y asuntos nuevos.	manejo. Aplicar procesos auditores a los asuntos nuevos, caracterizados por atributos provenientes del sistema de gestión de calidad.	Resultados del Plan General de Auditorías en cada año.	Cuatrienio 2016 – 2019 a partir del segundo semestre de 2016	Líderes del proceso; Equipo de Auditores.
		Aumentar paulatinamente el número de auditorías ejecutadas en cada año o período de corte	Incrementar en un 20% en el cuatrienio 2016 – 2019 el número de auditorías por año, partiendo de una línea de base de 150 auditorías.		

Fuente: La presente investigación.

10.4 COSTOS

Dada la naturaleza jurídica y las condiciones bajo las cuales opera la Contraloría Departamental de Nariño existe una restricción presupuestaria para efectos de la ejecución de la propuesta, por lo cual no es posible tomar como referencia los precios de mercado.

Para este propósito en la vigencia fiscal de 2016, la entidad ha apropiado una cifra global de cuarenta y siete millones de pesos (\$47.000.000). Por razones de estructura y limitaciones en la disponibilidad de personal, la ejecución estará a cargo de agentes externos, vinculados vía de contratación de prestación de servicios, con preferencia de personas jurídicas.

Cuadro 19. Contraloría Departamental de Nariño Distribución de costos en la ejecución del proyecto

FASE	COMPONENTES	%	VALOR
Diagnóstico	- Levantamiento del proceso - Análisis de procedimientos - Estudio de impactos - Informe	10	4.700.000
Ejecución y acompañamiento	- Motivación - Inducción - Capacitación - Despliegue logístico - Aplicaciones en campo	50	23.500.000
Consolidación y preparativos para certificación	- Diseño de instrumentos de medición seguimiento - Diseño de procedimientos - Implementación del nuevo proceso - Memoria documental - Evaluación	40	18.800.000
TOTAL		100	\$47.000.000

Fuente: La presente investigación con base en documentos trabajo del Pla Estratégico 2016 – 2019 Contraloría Departamental del Nariño.

10.5 PRINCIPALES NOVEDADES

De hecho, la principal novedad radica en la incorporación de un sistema de gestión de calidad aplicado bajo esta propuesta al proceso misional de auditoría territorial. La estructura de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000, es similar a la Norma Internacional ISO 9001 pero distinta en razón a que el Estado no consideró conveniente adoptar una norma privada como lo es la ISO 9001.

La Norma NTCGP 1000:2004 es importante para la actividad del CONTROL INTERNO en la medida que agrega valor a la gestión de las organizaciones públicas, porque proporciona los parámetros por medio de los cuales el Estado fortalece una legitimidad y a su vez las organizaciones logran imprimir una mayor credibilidad en sus fines. La norma además busca ofrecer productos relacionados con lo que buscan y necesitan los ciudadanos.

Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC-GP-1000 no es una norma técnica en sí misma, es un documento administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), adoptado mediante decreto 4110 por el gobierno nacional de Colombia, no por el ICONTEC.

En la NTC-GP-1000 se especifica los requisitos para un sistema de gestión de la calidad aplicable a entidades a que se refiere la Ley 872 de 2003, el cual se constituye en una herramienta de gestión que permite estandarizar los procesos, optimizar recursos y realizar un mejoramiento continuo en la organización.

La implementación permite el cumplimiento de la norma internacional ISO 9001, porque ajusta la terminología y los requisitos de ésta a la aplicación específica en las entidades.

Para el caso presente, la Contraloría Departamental de Nariño tendrá la responsabilidad de implementar, mantener, revisar, y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad, para lo cual con esta investigación se aporta con un diagnóstico y la detección de puntos críticos.

10.6 PRINCIPIOS

La propuesta en la etapa de ejecución ha de fundamentarse en los siguientes principios

- Enfoque hacia el cliente: la razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por ello resulta exigente comprender cuáles son las necesidades actuales y futuras de los clientes, cumplir con sus requerimientos trascender sus expectativas.

- Liderazgo: que debe irradiarse desde la alta dirección hacia todos los actores, principalmente los servidores públicos.
- Participación activa de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas: es el compromiso general.
- Enfoque basado en los procesos: fortaleciendo y articulando armónicamente la red institucional de procesos.
- Enfoque del sistema para la gestión: modelo que contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades en el logro de sus objetivos.
- Mejora continua: debe ser un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones: conviene el predominio de los aspectos objetivos basados en los datos, la información y la razón antes que las conjeturas o las subjetividades.
- Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios: la sana controversia es fuente de valor compartido.
- Coordinación, cooperación y articulación: el trabajo en equipo y las acciones interinstitucionales fortalecen todo emprendimiento en cuanto a eficiencia, eficacia y racional uso de los recursos disponibles.
- Transparencia: la gestión pública en todas sus facetas siempre debe estar de cara a la sociedad, sin esquivar control alguno, ello genera credibilidad y respaldo frente a los pronunciamientos.

11. CONCLUSIONES

El proceso de auditoría territorial aplicado por la Contraloría Departamental de Nariño en ejercicio del control fiscal, presenta condiciones adversas que le restan mérito a los pronunciamientos de la entidad y generan incertidumbre en torno a la gestión adelantada por quienes manejan recursos públicos.

La implementación de un sistema de gestión de la calidad orientado al fortalecimiento del proceso de auditoría territorial garantiza consistencia en la estructuración de hallazgos y en general en los pronunciamientos propios de la vigilancia de la gestión fiscal.

La adopción de la nueva forma de ejercer el proceso de auditoría territorial en la Contraloría Departamental de Nariño, resulta conveniente técnicamente, toda vez que le permite a la entidad avanzar en la metodología, atenuar los impactos generados por el consabido rezago en la revisión de cuentas y fortalecer su credibilidad ante los usuarios del servicio.

La afijación de un sistema de gestión de calidad en el proceso de auditoría territorial imprime estabilidad y continuidad independientemente de quienes estén en la alta dirección, superando en buena proporción la toma de decisiones discrecionales o sesgadas.

12. RECOMENDACIONES

Acorde con los componentes estratégicos la Contraloría Departamental de Nariño en el segundo semestre de 2016 debe concretar la adopción del nuevo esquema de auditoría territorial y darle sostenibilidad en el cuatrienio 2016 -2019.

Para el aseguramiento de la calidad del proceso auditor la entidad en su conjunto debe modificar sus procesos y procedimientos, apoyado en la intervención técnica de expertos que induzcan al personal vinculado.

Hacia futuro es obligante propender por la integración técnica los procesos misionales y sus funcionarios bajo el entendido que el proceso de auditoría territorial es el insumo para los productos del control fiscal.

Es importante aplicar el mejoramiento continuo en este emprendimiento de tal manera que los beneficios derivados de la nueva metodología se sostengan en el tiempo y permitan cerrar la brecha del consuetudinario atraso.

BIBLIOGRAFÍA

AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de gestión del control fiscal territorial. Bogotá: s.n., 2014.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC-GP-1000:2004. Sistema de Gestión de la Calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades que presten servicios. Requisitos. Bogotá: s.n., 2004.

_____. Cartillas de administración pública. Guía para establecer o ajustar el manual específico de funciones y competencias laborales. Bogotá: s.n., 2010.

HERNANDEZ FIGUEROA, Kathy. Sistema de gestión de calidad en instituciones públicas de educación superior. Palmira: 2011. [Tesis de Maestría en Administración]. Universidad Nacional de Colombia.

INDUSTRIAL DATA. Mejora continua de la calidad de los procesos. Revista, Bogotá, D.C. Colombia, Volumen 6 Número 1, Agosto 2008.

MORA CALDAS, Jorge. Función fiscalizadora del Estado. San Juan de Pasto: Grafiempaques, 2001.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Control fiscal territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2010.

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS. El control fiscal y su ajuste dentro del estado social de derecho. Medellín: Universidad de Antioquia, Volumen 44, Número 120, abril 2014.

VÁSQUEZ, William. Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2000.

YOUNES MORENO, Diego. Nuevo régimen del control fiscal. Bogotá: Biblioteca jurídica Dike, 2005.

NETGRAFIA

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Administración de la plataforma del Sistema Integral de Auditoría (SIA). Pasto: s.n., 2015. [en línea] [citado 2015-10-24] Disponible en internet: www.contraloria-narino.gov.co/

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Guía de auditoría para las contralorías territoriales. Imprenta Nacional. Bogotá: s.n., 2012. [en línea] [citado 2015-10-24] Disponible en internet: www.contraloria.gov.co/

ANEXOS

ANEXO A. MODELO DEL INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

Proyecto: PROPUESTA TÉCNICA PARA LA MEJORA DEL PROCESO MISIONAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. PERÍODO 2016 - 2019

Nota: La información consignada en el presente documento tiene objetivos estrictamente académicos por lo cual se solicita colaboración por parte de quienes intervengan en su diligenciamiento.

OBJETIVO: Recolectar información pertinente en torno a la aplicación del proceso misional de auditoría gubernamental en la Contraloría Departamental de Nariño, en procura de detectar sus debilidades y formular propuestas para su optimización.

1. Entidad auditada
2. Naturaleza jurídica
3. Tipo de Auditoría
4. Valor del presupuesto auditado
5. Vigencia auditada
6. Número de auditores
7. Perfil profesional de los auditores
8. Antecedentes de la entidad auditada – Nivel de riesgo (Alto – Medio – Bajo)
9. Número de observaciones administrativas
10. Número de observaciones administrativas sancionatorias
11. Número de observaciones fiscales
12. Número de observaciones disciplinarias
13. Número de observaciones penales
14. Número de hallazgos administrativos
15. Número de hallazgos administrativos sancionatorios
16. Número de hallazgos fiscales
17. Número de hallazgos disciplinarios
18. Número de hallazgos penales
19. Número de fenecimientos
20. Número de no fenecimientos
21. Norma específica que soporta el proceso auditor
22. Norma técnica de calidad que soporta el proceso auditor
23. Línea de mayor dificultad

ANEXO B. APLICATIVO DEL CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
GUIA DE AUDITORIA TERRITORIAL	
Aplicativo Cálculo de Muestras para Poblaciones Finitas	
Area de Control Fiscal	PROCESO DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL
Ente o asunto auditado	CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO
Período Terminado:	31 DE DICIEMBRE DE 2015
Preparado por:	HENRY DAVID RODRIGUEZ DELGADO
Fecha:	25 DE OCTUBRE DE 2015
Revisado por:	
Fecha:	
Referencia de P/T	
INGRESO DE PARAMETROS	
Tamaño de la Población (N)	220
Error Muestra (E)	5%
Proporción de Exito (P)	90%
Proporción de Fracaso (Q)	6%
Valor para Confianza (Z) (1)	1.28

	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="width: 30%;"></td> <td style="text-align: center;">Tamaño de Muestra</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Fórmula</td> <td style="text-align: center;">30</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Muestra Optima</td> <td style="text-align: center;">27</td> </tr> </table>		Tamaño de Muestra	Fórmula	30	Muestra Optima	27
	Tamaño de Muestra						
Fórmula	30						
Muestra Optima	27						

(1) Si:	Z
Confianza el 99%	2.32
Confianza el 97.5%	1.96
Confianza el 95%	1.65
Confianza el 90%	1.28

Fórmulas para el cálculo de muestras

<p style="text-align: center;">Muestra para Poblaciones Infinitas Variable</p> $n = \frac{s^2 \cdot z^2}{E^2}$	<p style="text-align: center;">Muestra para Poblaciones Infinitas Atributo</p> $n = \frac{z^2 \cdot P \cdot Q}{E^2}$
<p style="text-align: center;">Muestra para Poblaciones Finitas</p> $n = \frac{s^2 \cdot z^2 \cdot N}{N \cdot E^2 + z^2 \cdot s^2}$	<p style="text-align: center;">Muestra para Poblaciones Finitas</p> $n = \frac{P \cdot Q \cdot z^2 \cdot N}{N \cdot E^2 + z^2 \cdot P \cdot Q}$

s^2 = Varianza
 Z = Valor normal
 E = Error
 N = Población
 P = Proporción
 Q = 1-P

extracción DE LA MUESTRA

1. En ocasiones resulta de más relevancia la forma como se extrae la muestra, que el mismo tamaño de la muestra.
2. Existen varios métodos para la obtención del tamaño de la muestra a saber: Aleatorio o probabilístico, por proporción por conglomerados, etc.
3. Se debe garantizar la representatividad de la población en la muestra.