

**XVII CONCURSO DE MONOGRAFÍAS
CIAT/AEAT/IEF**

TEMA:

“Mecanismos de control para combatir la corrupción al interior de la administración tributaria”

AUTOR: Luz Nancy Pinzón Ramírez

CARGO: Jefe de Grupo Auditoría Procesos. Subsecretaría Control Interno Corporativos.

INSTITUCIÓN: DIAN – Colombia

SEGUNDO PREMIO

	PAG.
CONCEPTO DE CORRUPCIÓN	1
Causas de la corrupción	1
Efectos de la corrupción	3
Contexto de la Administración Tributaria	5
CONCEPTO DE CONTROL INTERNO	7
El autocontrol	7
La autorregulación	8
El Sistema de Control Interno	9
ESQUEMA FUNCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.	11
<u>PRIMER NIVEL DE CONTROL</u>	11
Mecanismos de primer nivel de control en cada componente del sistema de control interno.	12
1. COMPONENTE: AMBIENTE DE CONTROL.	12
<u>Elemento: Principios y Valores</u>	12
<i><u>El diagnóstico ético</u></i>	
<i><u>Identificación de valores contrarios a la vida en comunidad</u></i>	
<i><u>Sensibilización:</u></i>	
<i><u>Construcción colectiva de Códigos Éticos.</u></i>	
<i><u>Evaluación de los comportamientos éticos en la valoración del desempeño</u></i>	
<i><u>Evaluación de la interiorización de principios y valores</u></i>	
<i><u>Mecanismos para dirimir dudas o conflictos éticos.</u></i>	
<u>Elemento: Cultura Organizacional</u>	15
<i><u>Identificación de la cultura dominante:</u></i>	

<u>Elemento: Compromiso y respaldo de la Alta Dirección</u>	16
<i><u>Formulación de políticas éticas y de control de la corrupción</u></i>	
<i><u>Establecimiento de estándares éticos de comportamiento de los directivos</u></i>	
<i><u>Estilo de Liderazgo</u></i>	
<i><u>Identificación de riesgos asociados al ejercicio de los cargos de mando</u></i>	
<i><u>La restricción de los márgenes de discrecionalidad:</u></i>	
<i><u>Programas de formación gerencial</u></i>	
<i><u>Mecanismos de rendición de cuentas:</u></i>	
<i><u>Meritocracia:</u></i>	
<i><u>Diseño de Controles cruzados:</u></i>	
2. COMPONENTE: ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	19
<u>Elemento: Identificación de riesgos</u>	20
<i><u>Análisis de fuentes de riesgo</u></i>	
<i><u>Análisis de categorías de riesgos</u></i>	
<u>Elemento: Análisis y Valoración del riesgo</u>	21
<i><u>Matriz para la Priorización de Procesos</u></i>	
<i><u>Mapas de Riesgo</u></i>	
<i><u>Matriz de priorización de riesgos</u></i>	
<i><u>Matriz de riesgos Vs controles</u></i>	
<i><u>Elemento: Planes de Manejo de Riesgos</u></i>	
22	
<i><u>Plan de manejo de riesgos</u></i>	
3. COMPONENTE: DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO	23
<i>Elemento: Esquema Organizacional</i>	<i>23</i>
<i><u>Declaración de identidad</u></i>	
<i><u>Desdoblamiento de Complejidad</u></i>	
<u>Elemento: Planeación</u>	24
<i><u>Plan de acción para la gestión ética:</u></i>	
<u>Elemento: Procesos y procedimientos</u>	25
<i><u>Normalización de procesos y procedimientos</u></i>	
<i><u>Estrategias de mejoramiento continuo</u></i>	
<i><u>Simplificación de trámites</u></i>	
<u>Elemento: Administración del Talento Humano</u>	27
<i><u>La carrera administrativa</u></i>	
<i><u>Evaluación individual del desempeño:</u></i>	
<i><u>Formación sobre el ejercicio del servicio público.</u></i>	
Administración de salarios	
<i><u>Políticas de bienestar y salud ocupacional</u></i>	
<i><u>Políticas de Administración del Cambio</u></i>	
4. COMPONENTE: CONTROL DE LA GESTIÓN	29
<u>Elemento: Actividades de control</u>	29
<i><u>Implementar diferentes tipos de controles</u></i>	
<i><u>Diseño de Controles Clave Evaluación de Controles</u></i>	

<u>Elemento: Monitoreo</u>	32
<i><u>Ciclos de Control</u></i>	
<i><u>Planes de Control</u></i>	
<u>Elemento: Supervisión</u>	34
<i><u>Evaluación integral de la gestión:</u></i>	
<i><u>Verificaciones puntuales</u></i>	
<i><u>Visitas a las dependencias ubicadas en el nivel regional</u></i>	
<i><u>Asesoría y acompañamiento</u></i>	
<u>Elemento: Evaluación independiente</u>	35
5. COMPONENTE: INFORMACIÓN	35
<u>Elemento: Manejo de la información</u>	35
<i><u>Información de los Sistemas</u></i>	
<i><u>Identificación de Información Sensible</u></i>	
<i><u>Identificación de programas sensibles</u></i>	
<i><u>Clasificación de la Información</u></i>	
<i><u>Protección de la Información Clasificada</u></i>	
<i><u>Divulgación de Información Clasificada</u></i>	
<i><u>Cifrado o Criptografiado</u></i>	
<i><u>Protección de las Claves de Cifrado</u></i>	
<i><u>Herramientas de análisis de datos</u></i>	
<u>Elemento: Sistemas de información</u>	39
<i><u>Definición de Políticas de seguridad:</u></i>	
<i><u>Manejo de Riesgos</u></i>	
<i><u>Normas de Seguridad Informática</u></i>	
<i><u>Procedimientos de Seguridad Informática</u></i>	
<i><u>Oficiales de Seguridad Informática</u></i>	
<i><u>Autorización de Usuarios</u></i>	
<i><u>Eliminación de Usuarios</u></i>	
<i><u>Revisión de Vigencia</u></i>	
<i><u>Usuarios Inactivos</u></i>	
<i><u>Revalidación Anual de Usuarios</u></i>	
<i><u>Autenticación de Usuarios</u></i>	
<i><u>Protección de Sistemas en Desarrollo</u></i>	
<i><u>Registros de Intentos de Acceso</u></i>	
<i><u>Registros Auditables</u></i>	
<i><u>Actividades de revisión y verificación</u></i>	
<i><u>Mantenimiento de la capacidad informática</u></i>	
<u>Elemento: Mecanismos de comunicación</u>	44
<i><u>La construcción de imaginarios referidos a la ética de lo público</u></i>	
<i><u>Producción permanente y sistemática de información pública</u></i>	
<i><u>Construcción colectiva y permanente de espacios de participación interna</u></i>	
<u>Elemento: Mecanismos para la Democratización de la Administración Pública</u>	45
<i><u>Sistema de quejas, reclamos y denuncias</u></i>	
<i><u>Defensor del Contribuyente y el usuario aduanero.</u></i>	
<i><u>Rendición de cuentas:</u></i>	
<i><u>Publicación de información institucional de interés público</u></i>	
<i><u>Campañas educativas</u></i>	
6. COMPONENTE: DOCUMENTACIÓN	47

<u>Elemento: Memoria Institucional</u>	47
<u>Elemento: Manuales</u>	47
<i>Guías Administrativas</i>	
<i>Guías de control</i>	
<i>Norma técnica de eficiencia y transparencia</i>	
<u>Elemento: Normas y disposiciones internas</u>	48
<i>Publicación y actualización de la normatividad</i>	
<i>Simplificación y unificación de la normatividad</i>	
7. COMPONENTE: RETROALIMENTACIÓN	48
<u>Comités</u>	48
<u>Planes de mejoramiento</u>	48
<u>SEGUNDO NIVEL DE CONTROL</u>	49
Auditoria Interna	49
GUÍA PARA EVALUAR EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	50
<u>TERCER NIVEL DE CONTROL</u>	59

CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

La corrupción administrativa se tipifica como¹:

- La conducta por parte de un servidor público, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, que dispone de su posición, facultades, competencias o recursos para servir intereses particulares, contrarios al bien colectivo y a los fines de la administración.
- Un tipo de comportamiento activo o pasivo de un servidor público, emanado del ejercicio de la función pública que configura un abuso de ésta o de la legitimidad que inspira el Estado.
- Un evento que se aparta de los deberes normales de la función pública violando del ordenamiento jurídico o los principios de honestidad, ética o moralidad, para atender a lo privado, a ganancias pecuniarias o de status, favoreciendo demandas contrarias al interés colectivo;
- Una conducta que genera un trato desigual y privilegiado a ciertos usuarios frente a otros que, bajo similares demandas y condiciones, resultan excluidos, quebrantando las reglas a favor del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado.
- Un comportamiento que se encuentra estimulado por la carencia o fragilidad de los controles, lo que induce la proclividad al ilícito.

El significado más concreto del concepto corrupción es el abuso del poder público en beneficio privado². La palabra corrupción viene del latín *corruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración. Esta descomposición es de orden social por la contravención de las normas legales, éticas y morales con la consecuente lesión al patrimonio económico de la sociedad que genera mayor descomposición social y un círculo vicioso de efectos cada vez más nocivos sobre la salud del cuerpo social.

Causas de la corrupción

El primer paso para abordar el problema del control de la corrupción es identificar sus causas. Se construyen diferentes hipótesis que se concentran en dos vertientes fundamentales, de donde se desprenden necesariamente diferentes enfoques para su prevención, control y erradicación.

La primera de estas corrientes es la neoliberal. Dicha concepción se apoya en la hipótesis según la cual, cuanto más interviene el Estado en el desarrollo de la vida social, política y sobre todo económica, más reglamenta y más fomenta la invasión de las burocracias, más riesgos hay de que se den procedimientos y mercados negros paralelos, que originan comportamientos delictivos.

Según este enfoque, la base de toda estrategia de control de la corrupción se fundamenta en “la vuelta a unos principios intocables de competición política y de libre competencia económica y social”, en la convicción de que las leyes del mercado actuarán como una “válvula de seguridad” y como instrumento capaz de desbloquear a una sociedad bloqueada”.³ Por lo anterior el papel asignado a la Administración Pública en el control de la corrupción se limita a detectar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos.

¹ Guía para la elaboración de mapas de riesgos de corrupción. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia. 1999.

² Enciclopedia of the social sciences

³ Yves Mény “Corrupción fin de siglo”: Cambio, crisis y transformación de los valores.

Desde este punto de vista, un facilitador importante de la corrupción es el ambiente de control en el cual, las operaciones, en lugar de estar claramente reglamentadas y ser transparentes, se convierten en transacciones ocultas que tienden a procurar beneficios y ventajas a ciertos particulares que no los podrían obtener en libre competencia o con la aplicación rigurosa de las normas establecidas.

La segunda gran vertiente ubica las causas de la corrupción en el debilitamiento de la ética pública, la deslegitimación del Estado, la valoración excesiva del mercado, la sobrevaloración de valores como la competitividad y la disolución de los valores colectivos por la búsqueda del beneficio particular y la defensa de intereses egoístas y privados⁴. En concordancia con este enfoque, el mayor énfasis en el control de la corrupción está en el rescate y fortalecimiento de los valores y principios del servicio público, lo que implica la adopción de estrategias institucionales de impacto, tanto sobre la cultura organizacional como sobre el ambiente social. En relación con la Administración tributaria significaría además, encaminar la lucha hacia el rescate de los valores sociales de la solidaridad y la contribución.

Independientemente de la porción de verdad que le corresponde a cada uno de estos enfoques, la corrupción debe ser vista como un problema multifacético que involucra aspectos, instancias, decisiones, procedimientos, influencias y amenazas tanto internas como externas que hacen posible la aparición y ejecución de fenómenos que propician la desviación de los recursos públicos hacia el beneficio particular. Lo anterior implica diseñar estrategias que ataquen los factores estructurales que la propician, trascendiendo el tratamiento coyuntural y sintomático del tema y adoptando un enfoque integral que conduzca a resultados más contundentes, eficaces y eficientes. Esta última perspectiva se aviene bien con la concepción sistémica de la organización y del control, con énfasis en la Administración del Riesgo, que es la que se abordará en este trabajo.

El análisis de los factores tanto internos como externos que actúan como facilitadores de la corrupción, debe conducir al establecimiento de estrategias combinadas desde cada uno de los componentes del Sistema de Control Interno, que aborden tanto la problemática cultural, como la normativa, administrativa y procedimental, como elementos que contribuyan a la prevención y control efectivo de la corrupción.

Una variable interviniente en cualquier análisis y abordaje del tema de las causas de la corrupción es la tolerancia social que resulta determinante en la definición de políticas y estrategias de lucha y prevención de este fenómeno. La corrupción moderna tiene un carácter sistemático; ha pasado de ser una transacción clandestina a gozar de cierto status y velada aceptación social. La tipología establecida por Heidenheimer (corrupción blanca, corrupción gris, corrupción negra) resulta útil para entender este fenómeno social.

La categoría de corrupción blanca se emplea para referirse a prácticas que no son reconocidas de manera generalizada como corruptas por la opinión pública; este tipo de comportamientos están tan integrados en la cultura que ya ni siquiera se perciben como problema. Este es el caso del tráfico de influencias o el amiguismo para el nombramiento en cargos públicos. Como corrupción negra se enmarcan los eventos que todos están de acuerdo en estigmatizar y condenar. Pero la categoría más compleja, tanto desde el punto de vista legal como sociológico, es la de la corrupción gris, que se refiere a aquellos eventos calificados por unos como corrupción y por otros no. Este tipo de hechos se amparan en unas costumbres que tienen la excusa, de ser comunes a todos y, por lo tanto, exentas de culpa, como el pago de prebendas para obtener información en la contratación administrativa, o la asesoría a los

4 Ibidem

contribuyentes o usuarios aduaneros por parte de los funcionarios de la administración tributaria.

Efectos de la corrupción

Considerar los efectos de la corrupción conduce, de una parte, a la toma de conciencia sobre de la urgencia y el valor de tratar de manera estructural e integral esta problemática y por otra, a brindar parámetros para la priorización de los riesgos de corrupción desde el punto de vista de su impacto.

El Estado social de derecho se fundamenta en un valor supremo: **la prevalencia del interés general sobre el particular**. La Administración Pública debe ser capaz de actuar como garante del cumplimiento de los fines que la sociedad reclama del Estado y como guardián para impedir que se usurpe el poder que la sociedad le confiere a dicho Estado en beneficio de unos pocos, o de intereses particulares, velando así porque el contrato o pacto social no se rompa.

El Pacto Social le da solidez al vínculo social y en él descansa el poder y la legitimidad del Estado, pues:

“En lugar de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye, por el contrario con una igualdad moral y legítima lo que la naturaleza había podido poner de desigualdad física entre los hombres, y que, pudiendo ser desiguales en fuerza o en talento, se convierten en iguales por convención y derecho”⁵

La legitimidad de un Estado y su gobernabilidad se derivan de que su actuación se fundamente en el cumplimiento del mandato social, y en el hecho de que para el ciudadano los conceptos de deber y de justicia no se contrapongan. En cumplimiento de su función, la Administración Pública no puede ser percibida por el ciudadano como opositora sino como garante del poder legítimamente concedido por la colectividad.

La corrupción rompe el pacto social al introducir la desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales entre los ciudadanos, desigualdad que se había borrado en virtud de un convenio legítimo mediante el cual se confiere poder a un tercero - el Estado- que se reconoce como soberano por su capacidad de velar por la igualdad pactada por todos en las mismas condiciones para gozar de los mismos derechos:

“El Pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad tal que pactan todos en las mismas condiciones y deben gozar todos de los mismos derechos. Así, por la naturaleza del pacto, todo acto de soberanía, es decir, todo acto auténtico de voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos; de modo que el soberano conoce solamente al cuerpo de la nación y no distingue a ninguno de los que la componen. Que es propiamente un acto de soberanía? No es un convenio del superior con el inferior, sino un convenio del cuerpo con cada uno de sus miembros; convenio legítimo porque tiene como fundamento el contrato social, equitativo porque es común a todos, útil porque no puede tener más objeto que el bien general, y firme porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo.”“ de modo que el soberano jamás tiene derecho a infringir más cargas a un súbdito que a otro, porque entonces, al adquirir el asunto un carácter particular, su poder deja de ser competente”⁶

La Administración pública debe actuar como depositario legítimo de la confianza ciudadana, la cual solo entonces, se expresará en la convicción ética de cada individuo de que el cumplimiento de sus deberes sociales, entre ellos el de la

⁵ El Contrato Social o Principios de derecho político” Jean- Jacques ROUSSEAU. Ed Tenos, 1987, pg 23

⁶ El Contrato Social o Principios de derecho político” Jean- Jacques ROUSSEAU. Ed Tenos, 1987, pg 32

contribución, es fundamental para el logro de las aspiraciones de beneficio colectivo, del cual por lo demás él también es destinatario último.

Dimensionar los efectos de la corrupción comienza por reconocer que “La corrupción no es un delito banal, comparable a una infracción al código de la circulación o a una estafa. Constituye una violación de los deberes del servicio público, y una negación de los valores que se supone que sustenta un sistema político-administrativo democrático basado en el estado de derecho: la distinción de los intereses privados de los públicos, la igualdad de trato a los ciudadanos, la transparencia de las transacciones”

Los efectos que van más allá de lo penal, se derivan de la naturaleza misma de este tipo de intercambio ilegal que no solo viola las normas jurídicas, sino las éticas, y sacrifica el interés general a los intereses privados permitiéndoles tener acceso ilegítimo a unos particulares a los recursos públicos o a beneficios obtenidos ilícitamente de manera privilegiada y torcida.

El debilitamiento de los valores de la esfera pública da lugar a que se forme un círculo vicioso que evidencia el costo social de la corrupción: la corrupción se extiende y su difusión contribuye a su aceptación social. La corrupción de las altas esferas hace más aceptable y hasta legítima la corrupción en los niveles bajos, y viceversa.⁷

La corrupción mina la confianza ciudadana, contribuye al derrumbe de los valores cívicos y le resta legitimidad a las actuaciones del Estado, y por lo tanto, contribuye al debilitamiento de las virtudes de la colectividad. Como lo señala MJ Villaverde: “la comunidad se disgrega en una multitud de átomos independientes y egoístas que solo persiguen su propio interés y el bien común se convierte entonces en una palabra sin sentido”⁸

Además de los efectos más importantes y nocivos para la estabilidad social que son el rompimiento del pacto social que conduce a la deslegitimización del Estado y la consecuente pérdida de gobernabilidad, se aprecian otros daños que se pueden sintetizar así:

- Se amenaza el bienestar de la población.
- Se encarece la inversión y la infraestructura básica para cumplir con las funciones del Estado, disminuyendo las posibilidades de extender los beneficios a todos los asociados.
- Se impide ejecutar de forma eficiente las políticas del gasto social.
- Se restan fuentes de financiamiento al sector público.
- Se hacen nulos los esfuerzos oficiales por extender la cobertura de los servicios públicos.
- Se crea incertidumbre y se afecta la credibilidad que exige la inversión privada, especialmente la extranjera.
- Se produce la fuga de capitales productivos.
- Se fomenta el cinismo entre los ciudadanos, se crea desesperanza, resignación y tolerancia frente a las prácticas corruptas.
- Se propicia la cultura política del incivismo.
- Se debilitan los valores sociales de la solidaridad y la contribución.
- Se propician ciudadanos evasores de sus responsabilidades.
- Se genera un ambiente hostil o escéptico a la construcción de una sociedad participante.

⁷ Yves Mény “Corrupción fin de siglo”: Cambio, crisis y transformación de los valores.

⁸ Maria José Villaverde. Estudio preliminar en el Contrato Social JJ ROUSSEAU.

Para dimensionar el efecto nocivo de la corrupción en el contexto específico de la Administración Tributaria se presentarán a continuación los principales elementos de su rol social, y algunos de los retos que impone la necesidad de adaptación a los cambios sociales y tecnológicos.

Contexto de la Administración Tributaria

EL objetivo concreto de la Administración Tributaria es aplicar el sistema tributario para recaudar los ingresos y ejercer el control aduanero y cambiario, además de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El cumplimiento de esta misión:

- Asegura la vigencia del Estado de Derecho en un área especialmente delicada y conflictiva, como es la de proveer recursos financieros esenciales para su funcionamiento⁹
- Contribuye a consolidar la democracia, impulsando el proceso de colaboración y aceptación por la sociedad de las cargas tributarias que configuran el sistema tributario.
- Contribuye a fortalecer la gobernabilidad en democracia, ofreciendo a los ciudadanos contribuyentes una garantía jurídica, estabilidad, continuidad, objetividad e imparcialidad en la aplicación de las normas tributarias

El principal reto que impone la modernidad a las Administraciones Tributarias es fomentar la aceptación social mayoritaria de las normas tributarias e incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Lo anterior a través de estrategias orientadas, de un lado a facilitar el cumplimiento espontáneo de las obligaciones, mejorar el servicio, simplificar los trámites, reducir los costos en que debe incurrir el contribuyente y el usuario aduanero para cumplir con sus obligaciones, y resolver oportunamente los recursos y reclamos presentados por estos. Adicionalmente está la obligación de ejecutar su gestión de acuerdo a los principios constitucionales, tanto de la función pública como de los sistemas tributarios.

Por otra parte está el reto de identificar y regularizar incumplimientos, disuadir a los potenciales defraudadores y penalizar eficazmente el incumplimiento, que requiere de estrategias orientadas a generar riesgo entre los contribuyentes y combatir efectivamente la corrupción.

Lo anterior implica el fortalecimiento de la confianza ciudadana y la credibilidad a través de demostrar eficacia, transparencia y respeto por los derechos y garantías de los administrados como elementos de legitimación de las políticas tributarias y del accionar del Estado en general.¹⁰

La corrupción puede impedir el cumplimiento de la misión de la Administración Tributaria, tanto porque no le permite lograr los resultados económicos esperados para financiar el cumplimiento de los fines del Estado, como porque no le permite contribuir al fortalecimiento del Estado como se enunció anteriormente.

Ahora bien, la corrupción tiene un importante substrato en el ambiente cultural que es importante develar tanto para comprender su verdadera magnitud como para establecer líneas de acción para erradicarla y controlarla.

⁹ “Retos de la Administración tributaria” Programa para formar Gerente Tributarios (CVL), del CIAT Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

¹⁰ “Retos de la Administración tributaria” Programa para formar Gerente Tributarios (CVL), del CIAT Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Diversos fenómenos económicos y sociales han influido para que el Estado moderno, más que protector, aparezca como perseguidor. El pueblo delega en sus gobernantes la suerte del Estado y de sus vidas, y hoy en día se puede afirmar que lo hace casi a sabiendas de que va a resultar timado. El servicio público es un concepto que parece cada vez más ajeno y hasta contradictorio con el concepto de Estado, que hoy por hoy es visto más como un instrumento para el privilegio de unos pocos a costa del sacrificio de muchos, o en el mejor de los casos como un escollo que es necesario superar o evitar para lograr el desarrollo económico y social.

Las prácticas corruptas - entendiendo la corrupción en su acepción más amplia desde la ineficiencia hasta el detrimento patrimonial - han ido generando y consolidando entre los ciudadanos (incluidos los mismos funcionarios públicos) la percepción de unas instituciones que forman parte de un "Estado de ocupación", ajeno a las verdaderas necesidades del país y de las mayorías, que en lo particular se percibe como perseguidor, extorsivo e injusto, y en la acción social como incompetente. En este contexto el bien y la justicia hoy parecen ser conceptos relativos, y las leyes, artículos negociables. La experiencia particular de cada uno le ha enseñado que en el Estado todos "tenemos un precio".

Uno de los efectos de la corrupción, específicamente en relación con el funcionamiento del sistema tributario, es que genera y consolida una serie de creencias que conducen al incumplimiento, socialmente aceptado de los deberes de la contribución. Algunas de estas creencias son:

- El Estado y sus instituciones son "Tierra de nadie".
- El Estado y por tanto su Administración Tributaria, es por definición: ineficiente, corrupta y abusiva.
- La corrupción campea en todo el Estado, y en la Administración Tributaria, desde los niveles jerárquicos más altos hasta los más operativos; lo que cambia es la "tarifa" que hay que pagar por cada "servicio".
- La mayor parte de los recursos del Estado, y por ende de los impuestos pagados por los ciudadanos, se consumen en el mantenimiento de aparatos burocráticos, irracionales en el gasto y abiertamente corruptos.
- Los trámites administrativos están diseñados con el único propósito de mantener una burocracia ineficiente y de facilitar el pago de sobornos y peajes.
- La Administración Tributaria ayuda a un Estado incongruente a financiar una política económica y social no compartida por los ciudadanos.
- Los políticos siempre terminan robándose el dinero que recauda el Estado.
- Las prácticas corruptas confirman la sabiduría popular que dice "Hecha la ley, hecha la trampa".
- El Estado es el albergue de las personas que no pudieron conseguir empleos mejores debido a su escasa capacidad profesional.
- La baja remuneración de los empleos públicos obliga e incita a los funcionarios a buscar la mejora de sus ingresos de manera ilícita.
- No existe equilibrio entre la magnitud de la contribución efectuada y el beneficio individual recibido.
- Los beneficios colectivos derivados de la contribución, los reciben de igual manera los que pagan impuestos que los que no los pagan.
- La Administración Tributaria no tiene la capacidad técnica ni profesional de identificar al evasor o al contrabandista y mucho menos de probar la evasión o la defraudación.
- La baja probabilidad de ser identificado y sancionado por la Administración tributaria, comparada con los beneficios económicos de evadir o eludir el pago de las obligaciones, hace que el riesgo sea tan bajo que vale la pena asumirlo.
- Ante el riesgo de ser detectado, siempre existe la posibilidad de acudir a los corruptos para solucionar de la manera más económica el problema.

- La baja calidad de la gestión conduce a injusticias y arbitrariedades contra los administrados.
- La impunidad de los incumplidos le resta autoridad moral a la Administración Tributaria, para reclamar a los cumplidos.
- Una buena manera, de bajo riesgo y aceptada socialmente de asegurar un mayor margen de ganancia, es evadir las obligaciones tributarias.
- El ciudadano que cumple con sus obligaciones siempre estará en la mira del Estado por lo tanto es mejor permanecer invisible.
- Siempre es menos costoso pagar sobornos o peajes que cumplir con las obligaciones tributarias.
- Todo negocio exitoso debe presupuestar los costos de los sobornos o peajes.

Finalmente, la corrupción afecta la generación de valor reduciendo la efectividad de la gestión, es decir el logro de sus resultados esperados en términos de recaudo y control del contrabando y las infracciones cambiarias, y reduciendo la eficiencia en el uso de los recursos públicos, bien sea porque se invierte en financiar una gestión que beneficia de manera ilícita a particulares, o porque implica el despilfarro a través de la corrupción asociada a la contratación administrativa.

Las Administraciones Tributarias requieren de organizaciones modernas y eficientes que fortalezcan su Sistema de Control Interno alineando sus componentes en función de garantizar el cumplimiento de la misión, la erradicación de la corrupción y que se orienten en la dirección definida en su visión.

CONCEPTO DE CONTROL INTERNO

Para cumplir con el encargo del pacto social, el Estado se organiza a través de la Administración Pública, como un sistema integral el cual, mediante la especialización de diferentes subsistemas (Entidades) que actúan sinérgica y armónicamente, concretan la realización de sus fines. A su vez, el éxito en el cumplimiento de las funciones específicas asignadas a cada una de estas Entidades, depende de la efectividad de su organización y operación interna. El Control interno es el mecanismo regulador que posibilita el adecuado funcionamiento de estas organizaciones y por tanto el cumplimiento del rol particular asignado.

El término Control, proviene del vocablo francés “contre-rol” y su significado indica que en toda actividad natural, humana y social hay funciones, fuerzas o movimientos que se equilibran entre sí dinámicamente. Es decir que existen mecanismos que generan balances en los procesos y que forman parte de ellos. Algo está bajo control cuando funciona. De lo anterior se deduce que el control no es una actividad, sino una propiedad emergente de todo sistema, sin el cual este no sería viable. El control intrínseco está relacionado con la operación misma de cada actividad (misional y de apoyo) dentro de la Entidad y se encamina a asegurar que cumpla con el propósito acordado.

El nuevo enfoque del Control Interno se centra en una perspectiva según la cual: “control es más que detectar fallas en algunas instituciones. Es garantizar resultados deseados al promover su buen funcionamiento”¹¹. Esta nueva concepción del control gira alrededor de dos conceptos básicos: **auto- control** y **auto - regulación**.

El autocontrol

Se refiere a la capacidad de cada funcionario, independientemente de su nivel jerárquico y de la naturaleza de sus funciones, de asumir como propio el control y garantizar que los mecanismos de control diseñados por la entidad y que están inmersos en cada proceso se cumplan al ejecutar cualquier procedimiento o trámite

¹¹ Raúl Espejo en “Nuevo concepto de Control “Practicas de Auditoria Organizacional y de desempeño”

bajo su responsabilidad. El autocontrol es la manera más eficiente y eficaz de garantizar la transparencia en las actuaciones públicas.

La autorregulación

Es la capacidad institucional de actuar como un sistema efectivo. *Auto* es una raíz griega (*autos*) que significa “a sí mismo” o “por sí mismo”. El concepto de autorregulación fue evidenciado por primera vez por Watt, con la construcción de su máquina de vapor que tiene un mecanismo conocido como el *Gobernador de Watt*, que es un mecanismo de autorregulación de la velocidad del motor a vapor, que se activa precisamente cuando el sistema se está saliendo de control. Es el “salirse de control” lo que activa el mecanismo de autorregulación. Los mecanismos de autorregulación por tanto deberán operar automáticamente¹²

Este concepto viene de la cibernética que es la teoría de los sistemas de control basados en la comunicación (transferencia de información) entre el sistema y el medio, y dentro del sistema (realimentación). La autorregulación es posible a través de mecanismos de re-alimentación (que permitan medir la efectividad de los procesos), de toma de decisiones y del desarrollo de acciones que respondan y anticipen resultados no deseados (control en tiempo real).

Los elementos, las relaciones entre ellos y los objetivos, constituyen los aspectos fundamentales en la definición de un sistema. Los elementos constituyen las partes que lo componen, están dinámicamente relacionados entre sí y mantienen una interacción constante. La red que caracteriza las relaciones entre los sistemas es una la red comunicacional. En el sistema tenemos un conjunto de elementos dinámicamente relacionados en una red de comunicaciones (como consecuencia de la interacción de los elementos), que realizan una actividad (operación o procesamiento del sistema) con el fin de alcanzar un objetivo o propósito (finalidad del sistema) al operar sobre datos/energía/ materia (que son las entradas o insumos) para que el sistema opere y así proveer información/energía/materia (que son las salidas o productos del sistema).

El control intrínseco implica que el sistema esta preparado para reaccionar ante cualquier tipo de perturbación que amenace su estabilidad o viabilidad, es decir, debe ser capaz de prever los signos que denotan desviaciones respecto de lo esperado. Por lo anterior, debe contar con estándares e indicadores que permitan monitorear y medir el comportamiento de las variables críticas que determinan su adecuado funcionamiento. De este modo, cada actividad tiene asociado un ciclo de control compuesto por indicadores, cuya aplicación permite contrastar con valores esperados. El conjunto de los ciclos de control de todas las actividades de la entidad, en todos sus componentes organizativos y niveles estructurales, constituye su Sistema de Control Interno

Por lo anterior, la retroalimentación es un elemento esencial en un sistema. Es básicamente un mecanismo de comunicación de retorno proporcionado por la salida del sistema a su entrada, para alterarla de alguna manera. Sirve para comparar su funcionamiento con un estándar establecido para cuando ocurre alguna diferencia o discrepancia entre ambos, se regule la entrada para que la salida (el producto) se aproxime al patrón establecido. La retroalimentación por tanto permite efectuar los ajustes necesarios para conservar el equilibrio de los elementos o restituir el balance perdido por el defectuoso funcionamiento de alguno de ellos. Los ciclos de control y la Evaluación del Sistema de Control Interno, son los mecanismos de retroalimentación básicos.

12 Alfonso Reyes Alvarado en “Prácticas de Auditoría Organizacional y de desempeño”

La retroalimentación, por otra parte, garantiza la capacidad de aprendizaje del sistema. El control intrínseco tiene un carácter auto-reflexivo que implica que la información que indica que el sistema se está saliendo del curso esperado llegue a la instancia competente para impulsar las acciones correctivas del caso y proactivas para prevenir nuevas disfunciones.

El autocontrol debe ser ejercido en tiempo real, de tal manera que se cierre en el menor tiempo posible el circuito percepción-acción; es decir, que disminuya al máximo posible la demora entre el momento en que se percibe que el entorno está afectando el sistema y el momento en que se reacciona para acomodarse a tal perturbación. El control interno resulta más exitoso y efectivo, cuanto menos tarde de cerrar dicho circuito. En la medida en que la demora sea inferior a la frecuencia de cambio del entorno, se habrá logrado un control en tiempo real.

La homeóstasis es un dispositivo de control, que mediante la autorregulación, mantiene un equilibrio dinámico de las variables críticas del sistema dentro de límites aceptados, o capaz de restaurar el equilibrio alterado ante perturbaciones inesperadas de origen externo. La homeóstasis se obtiene a través de dispositivos de retroalimentación que básicamente son sistemas de comunicación que reaccionan activamente a una entrada de información (alarma). El resultado de esa acción-reacción, se transforma en nueva información que modifica el comportamiento subsiguiente. Por tanto la base del equilibrio es la comunicación y la consiguiente retroalimentación positiva o negativa sobre el funcionamiento del sistema.

Lo anterior implica el monitoreo permanente sobre la armonía entre los componentes del sistema y de la relación entre el sistema y su entorno para determinar en que momento peligra su viabilidad y determinar los factores que ponen en peligro su estabilidad.

El control intrínseco basado en la autorregulación, es la forma más poderosa de control porque no opera después de que ocurre una desviación respecto de lo esperado, sino durante el funcionamiento del sistema para evitar que ocurra dicha disfunción.

Este concepto rompe los paradigmas tradicionales que limitan la función de control interno en una organización a la inspección con el fin de obtener una lista de fallas, que en el mejor de los casos se limitan a evidenciar o explicar las desviaciones en el desarrollo de un proceso, y lo dimensiona como un atributo inherente a la operación de la organización que tiene como propósito regular en tiempo real el funcionamiento sinérgico y armónico de todos los componentes de la función administrativa para lograr de manera óptima los resultados esperados.

La concepción moderna, pasa a ver el control intrínseco o interno como la construcción de adecuados sistemas de elementos organizacionales interrelacionados que comprometen a toda la organización para asegurar la administración integral y efectiva de riesgos, que garantice de manera razonable y eficiente el cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales.

El Sistema de Control Interno

El Control Interno no es una actividad, ni una oficina; es un conjunto de elementos ordenados que interactúan para cumplir con un propósito determinado: regular permanentemente, y en tiempo real, el funcionamiento de una organización para garantizar el cumplimiento de sus objetivos misionales. Como todo sistema tiene las siguientes propiedades esenciales:

- 1) Cada elemento posee características que se pierden cuando se separa del sistema
- 2) Cada sistema tiene rasgos distintivos que no posee ninguna de sus partes.
- 3) La interdependencia de los diferentes componentes y entre éste y el ambiente que los rodea.
- 4) El desempeño de cada uno de sus componentes afecta la totalidad del conjunto
- 5) El desempeño de los elementos, así como sus efectos sobre la totalidad del Sistema son interdependientes.
- 6) Ninguno de los efectos causados por el desempeño de alguno de los elementos tiene efectos independientes.

El Sistema de Control Interno, es ante todo un instrumento de gestión que contribuye a garantizar la legalidad de las operaciones y los resultados esperados dentro del marco de la misión asignada. Se puede decir que el Sistema de Control Interno funciona adecuadamente si provee razonable seguridad del logro de los objetivos institucionales, particularmente referida a:

- 1) la Eficiencia y Eficacia de las operaciones de la Entidad
- 2) La confiabilidad de la información
- 3) El cabal cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones que cobijan la operación de la Entidad
- 4) El control de la corrupción

Los componentes básicos del Sistema de Control Interno y sus elementos constitutivos se describen a continuación¹³:

- 1) COMPONENTE: AMBIENTE DE CONTROL
 - Principios y valores
 - Cultura organizacional
 - Compromiso y respaldo de la Alta Dirección
- 2) COMPONENTE: ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO
 - Identificación de riesgos
 - Valoración del riesgo
 - Planes de Manejo de Riesgos
- 3) COMPONENTE: DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO
 - Esquema Organizacional
 - Planeación
 - Procesos y procedimientos
 - Administración del Talento Humano
- 4) COMPONENTE: CONTROL DE LA GESTIÓN
 - Actividades de control
 - Monitoreo
 - Supervisión
 - Evaluación independiente
- 5) COMPONENTE: INFORMACIÓN
 - Manejo de la información
 - Sistemas de información
 - Mecanismos de comunicación
 - Mecanismos para la Democratización de la Administración Pública
- 6) COMPONENTE: DOCUMENTACIÓN
 - Memoria Institucional
 - Manuales

¹³ El esquema propuesto se deriva de la integración del modelo oficialmente establecido en Colombia para la implementación y evaluación del SCI por el Departamento Administrativo de la Función Pública y del propuesto por el Programa de Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de cuentas en Colombia USAID/CASALS.

- Normas y disposiciones internas
- 7) COMPONENTE: RETROALIMENTACIÓN
 - Comités
 - Planes de mejoramiento

Cada uno de los elementos del Sistema de Control Interno desempeña un rol específico y determinante en el objetivo de prevenir y erradicar la corrupción, y de cada uno de ellos se pueden derivar mecanismos que al interactuar, posibilitan un control integral y de carácter estratégico de este fenómeno.

Los Sistemas de Control son específicos. Cada organización, de conformidad con su naturaleza, diseña los elementos de su propio Sistema de Control Interno que le permite lograr los objetivos que le han sido encomendados en función del rol social asignado.

El Sistema de Control Interno de una Administración Tributaria estará organizado entonces en función de la naturaleza particular de su misión, del tipo de insumos con los cuales opera para la obtención de los resultados esperados y de los subsistemas de Administración de dichos recursos. Se puede conceptualizar el sistema de control interno como se observa en el Anexo No. 1

ESQUEMA FUNCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Partiendo de la concepción Sistémica, y de que el control intrínseco no es una actividad asignada a un área especial dentro de la organización, sino una función administrativa en la que tienen una responsabilidad específica todos los integrantes a lo largo de la estructura de cada entidad, se puede establecer un esquema de operación en varios niveles de intervención, que garantice la mayor efectividad e integralidad del control intrínseco a través de armonizar las estrategias y responsabilidades de todos los actores institucionales. En Colombia se empieza a implementar el esquema mediante el cual se organiza la exposición de estrategias de control de la corrupción en este trabajo. Ver Anexo No. 2

Primer nivel de control

El primer nivel, es el que fundamenta el ejercicio del control. Es el ejercido directamente por los responsables de la dirección y ejecución de los procesos. Este nivel posee características que lo convierten en el más eficiente:

- ❖ *Por su cobertura:* porque integra a la totalidad de los funcionarios a lo largo de la escala jerárquica y de todas las áreas de la Entidad, a través de la realización de las responsabilidades de cada puesto de trabajo.
- ❖ *Por su carácter preventivo:* pues a través del diseño de los mecanismos de control inmersos en los procesos y procedimientos concreta la función de autorregulación.
- ❖ *Por su efectividad:* desde el punto de vista de la Administración del Riesgo, pues al ser ejercido en tiempo real, se posibilita la implementación oportuna y acertada de correctivos ante posibles desviaciones del desempeño esperado, a través de establecimiento de los ciclos de control.
- ❖ *Por su carácter reflexivo:* porque es el destinatario de los insumos que se generan los otros dos niveles permitiendo el mejoramiento continuo y el aseguramiento de la calidad.

Los objetivos de este nivel son:

- Garantizar que la entidad cuente con mecanismos de control y verificación de la gestión que aseguren el logro de los objetivos institucionales y el control de la corrupción.
- Prevenir la ocurrencia de desviaciones en la obtención de resultados esperados.
- Corregir, en tiempo real, las desviaciones detectadas.

Los componentes del Sistema de Control Interno actúan todos en el primer nivel de control, a través del establecimiento de las diferentes estrategias de operación de la organización, como se mostrará a continuación. Recordemos en este punto que el Sistema de Control Interno no es otra cosa que la forma como una Entidad se organiza y opera para lograr los objetivos para los cuales fue creada.

Mecanismos de primer nivel de control en cada componente del sistema de control interno

Como señalamos más arriba, el control de la corrupción debe ser abordado de manera sistémica, lo que implica elaborar estrategias, mecanismos y herramientas en cada uno de los elementos del sistema de Control interno, orientados a la identificación, prevención, control y erradicación.

3. COMPONENTE: AMBIENTE DE CONTROL

Este componente concreta los mecanismos a través de los cuales se define la importancia que la organización, especialmente el equipo directivo, le otorga al control. El ambiente de control influye en la cultura, los valores y la actitud de los funcionarios y se expresa a través del compromiso explícito y compartido de todos los actores institucionales de concretar los principios constitucionales en el cumplimiento de la misión institucional. Mediante el Ambiente de Control se propicia (o se desestimula) la probidad, la transparencia, la integridad y el compromiso. Aunque permea toda la organización, su definición y su mantenimiento son responsabilidades primordiales de la Alta y Media Dirección. El ambiente de control se desarrolla a través de los elementos básicos: Principios y valores, Cultura Organizacional y Compromiso y respaldo de la Alta Dirección

Elemento: Principios y Valores

Los principios y los valores son el núcleo central de un proceso de autorregulación ética. La dimensión ética surge cuando el otro nos importa; desde esta perspectiva, la ética en la organización es un problema colectivo. Los valores son las cualidades que otorgamos a formas de ser y de actuar que las hace deseables como características propias y de los demás, por cuanto posibilitan construir una convivencia gratificante y con plena vigencia de los Derechos Humanos. Los principios y valores contribuyen a la construcción y consolidación de la cultura organizacional. Son los únicos puntos de referencia que suelen permanecer invariables durante largos periodos en una sociedad y en una organización, por eso la labor realizada en su fortalecimiento tiene un carácter estratégico.

Los valores que subyacen al ejercicio de la administración pública, y con los cuales se debe comprometer la Entidad, son los que encarnan el respeto por los derechos humanos, fortalecen el bienestar colectivo y favorecen el servicio público. Dichos valores deben ser explícitos, claros y compartidos por todos los integrantes de la organización y divulgados entre los grupos de interés externos para facilitar el control social. Dichos valores se deben expresar de manera concreta y evidente en cada actuación del servidor público y su observancia debe ser ejemplo en las comunidades no laborales a las que pertenece cada funcionario en su vida privada.

Los investigadores sociales han establecido que los gobiernos exitosos son los que han logrado conducirse por estrictos códigos de ética pública y valores morales, aunados a los bajos índices de corrupción estatal y ausencia de impunidad y que además han logrado establecer claros signos que han hecho evidente para los ciudadanos la actuación ética de sus gobernantes¹⁴.

Algunos de los mecanismos preventivos para la lucha contra la corrupción en este componente son:

El diagnóstico ético

Mediante encuestas se mide la percepción que los propios servidores tienen sobre el estado en que se encuentran sus prácticas éticas, así como las posibilidades de mejorarlas y de construir un marco común de referencia y consenso sobre los principios y valores y sobre las prácticas organizacionales que los concretan.

Identificación de valores contrarios a la vida en comunidad

Los principios valores orientan a las personas y a las Entidades en la toma de decisiones en cada situación particular con arreglo a la cultura dominante. Sobre el tema de los valores es un lugar común denominar “antivalores” aquellos que favorecen la corrupción o que son contrarios a la vida comunitaria y al interés general. Es necesario reevaluar este concepto, pues esta calificación puede conducir a minimizar su importancia, toda vez que se puede desconocer que son motivadores válidos para una gran proporción de la población, y en nuestro contexto social están asociados con los principios del capitalismo salvaje que fomentan los comportamientos dirigidos a la supervivencia del más fuerte en un ambiente de competencia cada vez más difícil y despiadada. Estos valores contrarios al bien común y la vida en comunidad están a la base y justifican las prácticas corruptas. Identificarlos es de vital importancia para diseñar estrategias que conduzcan a su debilitamiento y consecuente fortalecimiento de los valores que sirven a la solidaridad y al interés general, para promoverlos tanto entre los funcionarios públicos como en la ciudadanía, especialmente las nuevas generaciones.

Sensibilización:

Se debe promover el proceso conversacional reflexivo, constructivo y formativo sobre el tema de la ética de la gestión pública y la responsabilidad social. Ninguna sanción penal puede resolver el problema de la corrupción si ésta no se concibe antes como una falta a las reglas de la ética pública. Cuando la ética pública es flexible, cuando la opinión pública tiene en general un concepto negativo de la política, la corrupción se tolera porque se considera una consecuencia inevitable del ejercicio del poder político y económico.

Construcción colectiva de Códigos Éticos.

El Código Ético es una declaración de compromisos y acuerdos sobre los valores y políticas éticas que la Administración quiere implementar; no puede ser un simple listado de definiciones por lo que debe surgir de un proceso de construcción y aceptación colectiva que sirva de referencia y criterios de orientación para la acción proba e integra de la todos en la Entidad. Se debe comenzar con la identificación participativa de los valores centrales de la administración pública y cuales de esos son los más acordes con la administración tributaria. Algunos son¹⁵:

Igualdad: Mediante la cual se reconoce a todos los ciudadanos la capacidad para ejercer los mismos derechos. Se concreta en orientar la toma de decisiones hacia la prevalencia del bien general.

14 Programa para formar Gerentes Tributarios. CIAT /CVL

15 Programa de Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de cuentas en Colombia
USAID/CASALS Casalls

Moralidad: Como la actitud orientadora de las actuaciones de los servidores públicos basada en la comprensión y el cuidado de los demás y de los bienes y recursos del Estado, sin necesitar de una sanción o una presión externa.

Eficacia: Como la capacidad de obrar y hacer efectivo un propósito. Se refiere al grado de consecución de los resultados en función de las metas y los objetivos de la Entidad.

Economía: Como la utilización de recursos necesarios para el desarrollo de los procesos. Se operacionaliza a través de las políticas de austeridad, eficiencia y racionalidad del gasto para propiciar el equilibrio en la inversión para garantizar la adecuada proporcionalidad y conformidad de los resultados en términos de la relación costo/beneficio.

Celeridad: Como la prontitud, rapidez y velocidad del actuar que se traduce en dinamizar las actuaciones de la Entidad con el propósito de agilizar la toma de decisiones y garantizar resultados óptimos y oportunos en el término que le es necesario a los diferentes grupos de interés.

Compromiso: Obligación contraída; palabra dada para hacer algo, Ser fiel a sus convicciones y eficiente en el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Disposición perramente para e cumplimiento de una obligación

Confianza: Esperanza firme que se tienen en una persona o en una cosa. Es el resultado del juicio que se hace sobre una persona o una cosa para sumirla como veraz, como competente o como interesada en el bienestar de uno mismo. Es la proyección de la credibilidad en el actuar.

Cumplimiento: Hacer lo que se debe o lo que se está obligado en los términos previstos

Dignidad: Decoro en el modo de comportarse con respecto a su propia estima.

Eficiencia: facultad de lograr un efecto determinado. Capacidad de acción para lograr un propósito con el menor gasto de energía y de recursos

Equidad: Dar a cada uno lo que se merece y distribuir con imparcialidad los bienes y servicios para atender con prioridad los requerimientos de la población.

Honestidad. Actitud para actuar sin engañar, defraudar o apropiarse de lo ajeno. Cumplir escrupulosamente un deber a cargo. Manejo ético de los bienes públicos.

Imparcialidad: Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas que permiten juzgar o proceder con rectitud. Ausencia de preferencias al actuar. Es la motivación para dictaminar con exactitud y resolver los asuntos de manera justa.

Justicia: lo que debe hacerse según derecho o razón.

Participación: Tomar parte. Compartir y abrir espacios para que otros hagan parte de una actividad o movilizarse para tomar parte en ella.

Probidad: Integridad en el obrar. Actuar de manera coherente con los valores éticos.

Respeto: Actitud hacia una cosa cuando no se la trata a la ligera. Reconocimiento de la legitimidad del otro para ser distinto a uno

Responsabilidad: Obligación de responder por los propios actos. Capacidad para reconocer y hacerse cargo de las consecuencias de las propias acciones principio de correspondencia entre un actuar y su consecuencia.

Solidaridad: Adhesión o apoyo a las causas o empresas de otros. Apoyarse mutuamente en causas o proyectos. Relación entre las personas que participan con el mismo interés en una cosa.

Transparencia: Calidad del comportamiento evidente sin duda ni ambigüedad. Comportamiento con rectitud que permite evidenciar procedimientos claros que no generan duda.

El Sistema de Control Interno debe estar organizado de tal forma, que cada componente administrativo contribuya a la realización concreta de los principios y valores adoptados por la Entidad. Es así como por ejemplo los procesos, procedimientos y trámites deben diseñarse protegiendo los derechos de los ciudadanos, su dignidad presumiendo la buena fé, garantizando la imparcialidad e igualdad frente a las actuaciones públicas; los mecanismos de democratización de la

administración pública deben promover la participación, la transparencia y el control ciudadano. El control y monitoreo debe garantizar la calidad de las actuaciones y la eficiencia en el uso de los recursos; la administración del talento humano debe fomentar el compromiso; el esquema organizacional debe favorecer la solidaridad en la búsqueda del mejoramiento continuo, el desarrollo de proyectos, etc.

Evaluación de los comportamientos éticos en la valoración del desempeño

Es claro que no basta con la declaración formal a través de códigos éticos, si su ejercicio no se concreta en las actuaciones cotidianas de todos los funcionarios y si su inobservancia no se reclama de manera oportuna y contundente a través tanto de los mecanismos de evaluación del desempeño como disciplinarios. Estos valores se deben operacionalizar a través de conductas observables que se puedan convertir en factores de calificación del desempeño. Sobre su cumplimiento o incumplimiento se deben generar consecuencias concretas de sanción o reconocimiento, so pena de convertirse en simples slogans propagandísticos sin efecto en la vida social y personal. Cuando su ejercicio es evidente para la ciudadanía se fortalece la confianza y se desestimula la corrupción de origen externo.

Evaluación de la interiorización de principios y valores

Aunque es la estrategia de más difícil realización, es la guía que permite dirigir las actividades para fomentar el fortalecimiento de los principios y valores. Exige la identificación de indicadores para medir el impacto de la interiorización en la disminución de actos de corrupción y en el mejoramiento de los resultados de la organización.

Mecanismos para dirimir dudas o conflictos éticos.

Mediante centros virtuales o puntos de atención personalizada se presta un servicio a los funcionarios o ciudadanos que requieran aclarar dudas o resolver dilemas de carácter ético o jurídico para que puedan hacerlo de manera anónima si lo desean. El respeto a las normas de buena conducta en la gestión pública exige algo más que la renuncia a cometer crímenes o delitos. En un estado de derecho democrático, se imponen unas normas prudentes, independientemente de toda sanción penal, que se pueden resumir en una sencilla regla: evitar el conflicto de intereses cualquiera que sea su manifestación. Lo anterior exige que se establezcan claramente y se den a conocer los parámetros que le permitan identificar a cada funcionario las situaciones que debe evitar en el ejercicio de sus funciones.

Elemento: Cultura Organizacional

El problema de la cultura es connatural al de la corrupción. Las personas nacen y se forman en un entorno social impregnado de creencias, mitos y valores que conforman su actitud valorativa y pragmática frente al tema ético y por supuesto frente al tema de la corrupción.

La cultura se entiende como un sistema compartido de normas, costumbres, ideales, imaginarios y símbolos que actúan como referentes significativos de la conducta de un determinado grupo de personas que habitan en un mismo espacio o circunstancias. La cultura se asume – igual que la ética- como lo que los seres humanos podemos argumentar desde el lenguaje para justificar o impugnar nuestra propia conducta y la de los otros actores sociales. La ética, actúa como un poderoso elemento de cohesión de la cultura. Trata de asuntos relacionados con los juicios morales para establecer lo que es bueno y lo que es malo. El comportamiento ético es la relación que establece un individuo con lo que es correcto y aceptable en la comunidad en la cual vive. La cultura establece así mismo un marco referencial del límite de las actuaciones individuales que les permite conocer las consecuencias de la infracción a dichos límites convencionalmente establecidos. Las organizaciones

laborales están impregnadas de dicha cultura pero generan a su vez subculturas en función del ambiente de control.

El comportamiento ético de los individuos está relacionado con características tanto individuales como sociales, específicamente derivadas de las organizaciones a las cuales pertenecen. Dentro de las características individuales se destacan: el estado de desarrollo moral (que es la capacidad que tienen una persona para juzgar lo que es éticamente correcto), el locus de control (que es la magnitud en la cual la gente cree que es responsable de los acontecimientos de su vida), y el ambiente organizacional (que es la percepción que tienen las personas acerca de las expectativas de la organización frente a su comportamiento ético en función de los códigos éticos, el comportamiento de la alta dirección, el sistema de recompensas y castigos, etc.)¹⁶

La cultura nacional también ejerce una importante influencia en la cultura organizacional y en el comportamiento ético de los funcionarios; incluso puede tener una influencia mayor en estos que la cultura organizacional, porque su influencia ha sido más prolongada pues durante toda su vida ha marcado las pautas de su comportamiento, indicándole lo que es lógico, racional y correcto. Como estrategias en este nivel se requieren:

Identificación de la cultura dominante:

Identificar la cultura dominante, las subculturas y los valores que subyacen a esta cultura es una tarea determinante para identificar las estrategias de prevención y lucha contra la corrupción. Lo anterior permite detectar los principales factores de riesgo de corrupción, las posibles modalidades de delito contra lo público, los principales grupos de presión, el nivel de aceptación social de las conductas desviadas, el perfil de los líderes naturales, las conductas aceptadas, etc. Es necesario alinear la cultura organizacional dominante con los valores que sostienen el estado social de derecho y con los valores de la contribución.

Elemento: Compromiso y respaldo de la Alta Dirección

A través del compromiso activo de la Alta Dirección, se generan las condiciones culturales y materiales para asumir el control, especialmente a través de la actitud de sanción o tolerancia frente a los eventos de corrupción, conductas cuestionables o contrarias a los valores institucionales, las fallas del servicio o la ineficiencia administrativa. El ejercicio de los valores y principios por parte de las cabezas visibles de la organización debe ser evidente en todo momento y para todos los miembros y los grupos de interés. Su comportamiento no solo es punto de referencia y legitimación obligado para sus colaboradores sino garantía de confianza para los ciudadanos en general.

Algunas de las estrategias implementadas en este componente, son:

Formulación de políticas éticas y de control de la corrupción

Las políticas se derivan de la definición operacional de los valores institucionales y su aplicación debe ser coherente con estos. Las políticas se concretan posteriormente en estrategias de prevención, control y erradicación de la corrupción a ejecutar de acuerdo a las prioridades determinadas en el diagnóstico ético y en concordancia con las políticas generales del gobierno Dichas políticas deben ser formalizadas por la Alta Dirección y deben ser divulgarlas en toda la organización.

Las políticas surgen de una múltiple consideración entre los valores comunes, las obligaciones impuestas por la ley, los intereses legítimos de la Entidad y las demandas sociales. Deben ser validadas por los representantes de los grupos de

16 Programa para formar gerentes tributarios CIAT/CVL

interés, de manera que su legitimidad provenga del consenso logrado. Deben estar explícitamente enunciada y suscrita por el máximo directivo de la Entidad, y debe ser redactada en un lenguaje coloquial accesible a todos los funcionarios expresando el sentido y los motivos por los cuales se adopta y el compromiso que adquieren todos con la gestión ética.

Las políticas deben expresar la importancia relativa de la lucha contra la corrupción dentro de la planeación de la Entidad, por ejemplo a través de:

- Establecimiento de metas de erradicación de la corrupción dentro del Plan Estratégico
- Destinación de recursos y fortalecimiento de la estructura a las áreas encargadas del control interno y el control interno disciplinario.
- Establecimiento de convenios de cooperación mutua entre los diferentes órganos de represión de la corrupción.
- Adopción de estrategias y lineamientos diseñados por el gobierno nacional.
- Priorización en la investigación de los eventos de corrupción asociados a los procesos de más alto riesgo o a conductas de los funcionarios con cargos de dirección y mando.
- Monitoreo directo por parte de la Alta Dirección a través de indicadores gerenciales de las metas de control de la corrupción y la implementación de mecanismos y estrategias para fortalecer el ambiente ético de la organización.
- Claros lineamientos y verificación de la aplicación de los criterios de selección y retiro del servicio por motivos de corrupción.
- Definición de claras pautas de comportamiento de los servidores públicos.

Establecimiento de estándares éticos de comportamiento de los directivos

El nivel directivo señala los lineamientos éticos de la entidad, especialmente con el ejemplo a través de sus acciones diarias. Las estrategias y controles de corrupción generalmente se establecen a nivel operativo y se dedican a desenmascarar operaciones corruptas de funcionarios medios; sin embargo la corrupción de mayor impacto se puede ubicar en los altos niveles de la organización. La implementación de parámetros de comportamiento ético en todas las situaciones cotidianas por parte de los directivos y su valoración dentro de la evaluación de su desempeño deben ser condiciones para la permanencia tanto en la Entidad como en el ejercicio de los cargos de dirección.

Estilo de Liderazgo

El estilo de dirección también es una variable de riesgo en el control de la corrupción pues evidencia la valoración y el respeto hacia el servicio público, la transparencia de la gestión, la disposición a la rendición de cuentas, el compromiso, la responsabilidad, el compromiso con el control, la actitud frente a los hallazgos y recomendaciones formuladas por las evaluaciones independientes, el compromiso con los planes y metas institucionales, la tolerancia frente a conductas antiéticas, poco transparentes, o nocivas a los intereses de la organización y del servicio público, el cumplimiento de los planes, la actitud frente a los riesgos y la actitud frente a los cambios organizacionales y a situaciones de aprendizaje. Un liderazgo dictatorial que impida la participación y el control de sus actuaciones es tan nocivo como uno permisivo que renuncie a sus responsabilidades de control.

Identificación de riesgos asociados al ejercicio de los cargos de mando

Es importante analizar los niveles de la gerencia alta y media, porque en ellos se concentra una cantidad importante de decisiones y responsabilidad en función de la jerarquía de los funcionarios, por su capacidad para direccionar asuntos de la

entidad, por el poder formal e informal que pueden ejercer y por las presiones de las cuales pueden ser objeto¹⁷.

En estos niveles gerenciales se concentran importantes decisiones sobre el manejo del talento humano (vinculación y retiro del servicio, nombramientos en altos cargos o puestos claves, curso de investigaciones, etc.) que pueden estar altamente influenciados por favoritismo político o por presiones de grupos de interés económico.

Concentran la mayor y más significativa cantidad de relaciones con la comunidad y los grupos de interés y se establecen los canales de comunicación tanto interna como externa, se determinan los niveles de amplitud o restricción en el manejo de la información y las posibilidades de acceso a información reservada de manera discriminatoria para algunos sectores de interés.

Por definición, en todas las áreas, niveles jerárquicos o puestos de trabajo en los que se manejen recursos económicos, se tomen decisiones que puedan beneficiar económicamente a particulares, tengan mayor relación o influencia a nivel de funcionarios, contribuyentes y usuarios, proveedores, grupos económicos y ciudadanía son puntos de referencia para identificar riesgos asociados a la utilización negativa de esa influencia.

La restricción de los márgenes de discrecionalidad:

Se debe restringir a los límites racionales que impone la descentralización y la facilitación del servicio la autonomía para la toma de decisiones asociados a cada nivel directivo dentro de especialmente en temas como la contratación, manejo del recurso humano, acceso a la información, manejo de la comunicación, decisiones legalmente facultadas, etc.

Programas de formación gerencial

Se deben establecer programas conducentes al moldeamiento de estilos gerenciales adecuados a la consecución de los objetivos del Estado y al fortalecimiento del servicio público.

Mecanismos de rendición de cuentas:

Se deben adoptar mecanismos de rendición pública de cuentas y de responsabilidad por los resultados de la gestión gerencial a partir de indicadores sobre el cumplimiento los compromisos y metas, así como de la calidad y oportunidad en la gestión. El cumplimiento en la rendición de dichos informes debe ser criterio de permanencia en el cargo. Este mecanismo permite operacionalizar la “obligación de saber” que implica el conocimiento de los procesos, la realización efectiva del control y la adecuada administración de los riesgos.

Meritocracia:

Dada su influencia y el impacto potencial de su gestión, la selección y promoción de directivos debe estar condicionada a claros criterios de capacidad técnica y gerencial, así como de experiencia y antecedentes disciplinarios. Siempre será preferible que los cuadros directivos se formen dentro de la misma entidad cuando esta tiene una fuerte cultura orientada a la efectividad y transparencia del servicio público, pues estarán impregnados de los valores válidos para el cumplimiento de la misión

Diseño de Controles cruzados:

Supone la participación de diversas instancias en la toma de decisiones limitando la centralización en temas especialmente sensibles a la corrupción.

17 “Propuesta metodológica para identificar riesgos de corrupción”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia.

4. COMPONENTE: ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

Mediante este componente, la organización identifica, valora y prioriza los factores de riesgo derivados de amenazas internas y externas para el cumplimiento de la misión institucional o el ejercicio de los principios constitucionales de la Función Pública. De esta manera se pueden establecer acciones para mitigar, eliminar o neutralizar los efectos adversos, y planes de control para monitorear la evolución y manejo de los riesgos detectados.

El control Interno es una disciplina que cada vez se orienta más a la administración del riesgo y menos a la verificación de controles. El riesgo es inherente a toda actividad humana, y por tanto es de vital importancia implementar mecanismos que permitan evitar, minimizar o asumir los efectos de los riesgos a través de acciones de tipo preventivo. Se define como un riesgo de corrupción la posibilidad de ocurrencia de una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación contraria al bien común. Los factores que favorecen la corrupción, pueden estar presentes sin que se pueda asegurar que deriven en conductas corruptas, resultando sin embargo potencialmente peligrosos.

El enfoque de riesgo es preventivo, no reparativo, de forma que mediante su identificación se evita la exposición al mismo y la presencia de los efectos indeseables que genera la corrupción.

La Administración del riesgo es una función de control interno orientada a prevenir, más que a reparar, los factores tanto internos como externos que amenazan el logro de los objetivos de la organización, y definir un conjunto de estrategias para minimizar los efectos de las situaciones de riesgo al estar preparada para enfrentar las contingencias que se puedan presentar.

Es un proceso permanente e interactivo entre la Administración y las oficinas de Control Interno, con miras a establecer acciones efectivas representadas en actividades de control. Dentro de las actividades de las Oficinas de Control Interno está incluir dentro de los hallazgos de los informes de Evaluación del Sistema de Control Interno realizados, mapas de riesgos con enfoque sistémico sobre el área evaluada, especificando el riesgo, las causas y los efectos, para con base en ellos realizar recomendaciones preventivas y/o correctivas y realizar seguimiento a la evolución de dichos riesgos con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones propuestas.¹⁸

La administración del riesgo, como cualquier herramienta de control interno, para que sea efectiva, debe estar incorporada a las prácticas organizacionales como una política de gestión impulsada por la Alta Dirección y con la participación de todos los servidores públicos. Además de identificar los riesgos, es necesario valorarlos e implementar un plan de manejo al cual se le haga un monitoreo permanente.

A partir de una visión sistémica, el presente trabajo se propone identificar algunos riesgos asociados a cada uno de los elementos del sistema de control interno y los mecanismos de control para la mitigación de sus efectos adversos. El mapa de riesgos específicos de corrupción de cada Entidad, debe ser elaborado en función de cada área y actividad específica, y como todo mapa de riesgos, es relativo a cada situación particular y cambiante de acuerdo a las actividades de control o mitigación emprendidas por cada organización en particular. La Alta dirección tiene la obligación de direccionar la planeación y el mejoramiento continuo a través de la formulación de políticas de administración de riesgos y es responsable de la implementación de mecanismos para vigilar la efectividad en la gestión para el control de los mismos.

¹⁸ Decreto 1537 de 2001, mediante el cual se reglamenta parcialmente la ley 87 de 1993. Colombia.

Las políticas de administración de riesgos son los criterios orientadores de la toma de decisiones, respecto del tratamiento de los riesgos y de sus efectos. Establecen las guías de acción para todos los servidores públicos, capacitándolos o preparándolos para responder por los eventos capaces de obstaculizar o impedir el logro de los objetivos de la Entidad.

Elemento: Identificación de riesgos

La identificación de riesgos parte del análisis de la misión de la entidad, los programas y los aspectos operativos de cada proceso y el conocimiento de los grupos de interés frente a la gestión (contribuyentes, usuarios aduaneros, ciudadanía en general). Debe partir en primera instancia de identificar los riesgos que amenazan las variables de carácter estratégico para el cumplimiento de la misión.

Análisis de fuentes de riesgo

Se basa en el reconocimiento de los diferentes sucesos, tanto los generados por la Entidad misma, como los que provienen del entorno, cuya ocurrencia puede afectar la transparencia y el desempeño de los procesos e intenta clarificar los agentes generadores de dichos riesgos y describir sus causas y efectos.

Toda Entidad pública está expuesta a riesgos de corrupción que están determinados por factores tanto externos como internos. Entre los factores externos encontramos: la normatividad, en la medida que se hace parte de un Estado Social de Derecho (como los cambios constitucionales, la jurisprudencia que deja sin efecto normas que se han venido aplicando, las condiciones económicas,) las reformas a la administración, los recortes presupuestales, etc.

Dentro de los factores externos es necesario examinar todos los factores de interacción de la entidad con el medio y con otras entidades gubernamentales, para identificar las amenazas, evaluar sus efectos sobre el sistema de administración y de control interno, anticiparse a los acontecimientos y tomar decisiones de carácter estratégico. Este análisis debe fundamentarse en el estudio de estadísticas, índices, cálculos, comparaciones, proyecciones, a partir de variables relevantes de acuerdo con la misión de la Administración Tributaria.

Se debe evaluar el entorno económico: políticas fiscales, cambiarias, monetarias, financieras, tendencias internacionales, convenios internacionales, reformas tributarias o legales, políticas de crecimiento económico, políticas y regulaciones sobre importaciones y exportaciones, niveles de protección arancelaria, producto interno bruto, inflación o devaluación, etc.

El entorno social como la percepción y la confianza ciudadana, el nivel de satisfacción de los clientes externos, los valores culturales, la situación de orden público, la inseguridad, los programas de seguridad social, etc.

El entorno tecnológico, conociendo el avance y desarrollo de las telecomunicaciones, modernización e innovación técnica y tecnológica, automatización de la información, utilidad de la tecnología de punta, la comunicación virtual, las redes de información, la automatización de procesos, la inversión en investigación, etc.

El entorno legal, que puede obligar a adecuar su funcionamiento y su estructura por cambios drásticos en las disposiciones constitucionales, legales, jurisprudenciales o en las directivas presidenciales.

Para identificar los factores internos, se deben examinar sus objetivos, sus procesos, las debilidades que limitan o impiden su gestión, los factores claves de éxito, la imagen institucional, la calidad de las actuaciones y del servicio, entre otros. Entre los factores internos: el manejo de los recursos, los controles existentes, los procesos y procedimientos, la forma de vinculación de las personas a la entidad, los intereses de los directivos, el nivel del talento humano, la motivación, los niveles salariales, entre otros. 19

La identificación de riesgos es una tarea conjunta entre los ejecutores del proceso, los auditores internos y los responsables de las actividades disciplinarias. Los riesgos a veces solo se identifican cuando han ocurrido eventos de corrupción, de tal forma que la investigación disciplinaria es una fuente importante para identificar riesgos.

Análisis de categorías de riesgos

Existen diferentes categorías de riesgos cada una de las cuales produce efectos en diversas esferas de la acción institucional:

Riesgo estratégico: Es el asociado a la forma en que se administra la organización. En el caso concreto de los riesgos de corrupción se concentra en las perspectivas de manejo de dichos riesgos.

Riesgo Operativo: Es el referido a las amenazas provenientes de deficiencias en los sistemas de información, procesos, estructura que conducen a la materialización de eventos de corrupción.

Riesgo de Tecnología: Es el asociado a la capacidad de la organización de evitar y administrar los riesgos a través de la tecnología disponible y la proyección de las necesidades futuras de la organización en consonancia con el desarrollo tecnológico del entorno.

Riesgo de cumplimiento: es el asociado a la capacidad de la organización para cumplir con las regulaciones legales tanto internas como externas, éticas, contractuales, de calidad, etc.

Elemento: Análisis y Valoración del riesgo

La valoración permite ponderar y clasificar los riesgos más representativos y peligrosos por las consecuencias o impacto si llegan a materializarse en cada uno de los procesos, sobre la operación y resultados de gestión de la Entidad. También permite establecer la probabilidad y la periodicidad de ocurrencia del riesgo. La valoración indica el nivel o grado de exposición de la Entidad a los riesgos y estima las prioridades para su tratamiento, permitiendo establecer un panorama propicio para la toma de decisiones que conlleven a la reducción, transferencia o aceptación de los efectos probables causados por la materialización del riesgo.

Para valorar los riesgos se deben tener en cuenta los siguientes conceptos básicos:
Amenaza. Cualquier evento que pueda provocar desviación de la gestión tanto en los procesos misionales como de apoyo, o daños en los Sistemas de Información, produciendo detrimento económico del patrimonio de la Entidad o del Estado, o facilitando el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Vulnerabilidad. Cualquier debilidad en los Componentes del Sistema de Control Interno que pueda permitir que las amenazas causen daño o efectos nocivos para la administración tributaria.

19 Cartilla: Guía para la Administración del Riesgo. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia. 2001.

Riesgo. Probabilidad de que una amenaza se materialice sobre una vulnerabilidad del Sistema de Control Interno, causando un impacto en gestión de la Entidad.

Impacto. Medición y valoración de los efectos negativos que puede producir la materialización de una amenaza. La valoración global se obtendrá sumando la estimación de los costos en términos de resultados de la gestión de recaudo y control tributarios, debilitamiento de la confianza ciudadana y eventual detrimento del patrimonio de la Entidad o del Estado.

Defensa. Cualquier medio, físico o lógico, empleado para eliminar o reducir un riesgo. Una entidad es vulnerable a riesgos de corrupción cuando: los factores de la corrupción están presentes, su posibilidad de ocurrencia es alta y el daño que se puede causar con su presencia es elevado. El riesgo de corrupción es la posibilidad de ocurrencia de una conducta o un comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta. Por lo tanto el problema del control de la corrupción es básicamente un problema de administración de riesgos.

Matriz para la Priorización de Procesos

El paso previo a la valoración de los riesgos es la priorización de procesos de acuerdo a su contribución o influencia sobre el cumplimiento de la misión institucional. Se deben calificar todos los procesos (misionales y de apoyo) con arreglo a factores determinantes para el logro de los objetivos a partir de información endógena y exógena disponible como: cifras de recaudo, cumplimiento de metas de gestión, procesos definidos en los tribunales a favor y en contra de la Entidad, procesos mejorados, trámites racionalizados, ejecución presupuestal, resultados de auditorías y evaluaciones internas y externas, estadísticas de quejas, investigaciones disciplinarias resueltas, etc., esta calificación y posterior clasificación conduce a la identificación de los procesos críticos. Ver anexo No 3

Mapas de Riesgo

El riesgo se evalúa antes de considerar el efecto de los controles y otras acciones de mitigación para establecer las prioridades en su manejo y por tanto un eficiente y efectivo plan de administración. Es la herramienta que permite identificar los riesgos de corrupción, su descripción, sus posibles consecuencias y la probabilidad de su ocurrencia. Los riesgos consignados en el Mapa de riesgos deben ser valorados. Ver anexo 4

Matriz de priorización de riesgos

Una vez identificados los procesos críticos, se procede a determinar la medida en que cada proceso tiene cubiertos sus principales riesgos y en que se dispone de controles claves sobre las principales actividades. Ver anexo No 5

Matriz de riesgos Vs controles

De acuerdo a los riesgos detectados se analizan los controles existentes para determinar si los principales riesgos están cubiertos y si existe redundancia en los controles. Ver anexo No 6

Elemento: Planes de Manejo de Riesgos

Una vez identificados y valorados los riesgos es necesario implementar las acciones preventivas y correctivas con arreglo a la priorización determinada por su nivel de impacto y la viabilidad de su control. Para ello se establecen Planes para su manejo y administración que orienten la toma de decisiones determinando para cada riesgo si se elimina, se mitiga, se transfiere legalmente a un tercero o se asume.

Plan de manejo de riesgos

Los términos manejo o administración del riesgo, hacen referencia a que si bien los riesgos son inherentes (es decir no se pueden eliminar) si se puede reducir el impacto o la probabilidad de que ocurran mediante mecanismos de mitigación. De otra parte existen riesgos sobre los cuales no se tiene control, por tanto no se puede hacer nada para modificar la situación, no obstante se debe identificar sus posibles efectos.

Los mecanismos que se empleen deben guardar una relación positiva de Costo/beneficio, pues la eliminación de un riesgo puede resultar muy costosa, mientras su reducción puede hacerse a un costo más aceptable. Por otro lado puede resultar más eficiente disminuir la probabilidad de que ocurra un riesgo, que reducir su impacto. El Plan de manejo de riesgos consiste en identificar las acciones que se deben llevar a cabo con el propósito de reducir el impacto o la probabilidad de ocurrencia, o ambos. Para elaborar el Plan se deben responder las siguientes preguntas:

- Como deben intervenir la Alta y Media Dirección en la prevención de los riesgos de corrupción?
- Que acciones le corresponde adelantar a los funcionarios en cada área evaluada?
- Como pueden contribuir los usuarios y demás grupos de interés para prevenir los riesgos de corrupción?

Los planes deben ser monitoreados para verificar su cumplimiento y para determinar la efectividad de las acciones implementadas

3. COMPONENTE: DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Mediante este componente se define la orientación gerencial y operativa al establecer la organización interna para la operación de la Entidad, las líneas jerárquicas y de responsabilidad, las funciones, las líneas de comunicación, el modelo de planeación, el establecimiento de procesos y el diseño de procedimientos, y la administración del talento humano.

Elemento: Esquema Organizacional

En cumplimiento de su misión, las organizaciones deben ejecutar procesos tanto misionales como de apoyo. Las primeras se encargan de adelantar las funciones constitucionales y legales que concretan el rol de la Entidad; las de apoyo aseguran las condiciones administrativas y logísticas para que la misión se pueda ejecutar de manera efectiva y eficiente. Este componente comprende la definición de unidades funcionales, responsabilidades, líneas y mecanismos de delegación de la autoridad, mecanismos de coordinación entre las diferentes áreas funcionales y niveles jerárquicos.

En coherencia con el esquema organizacional se debe establecer el esquema de control identificando las responsabilidades de cada área y los mecanismos de coordinación para garantizar el efecto sinérgico de la intervención de todos los actores institucionales en el control de la corrupción. Desde el punto de vista del control de la corrupción, es necesario evaluar el impacto que estos factores estructurales ejercen sobre el control.

Dentro de la estructura se debe asignar a las áreas y niveles responsables de liderar y ejecutar las estrategias de prevención, control, investigación y sanción de la corrupción. Dichas áreas deben contar con la importancia y autonomía necesarias para garantizar el cumplimiento de su rol dentro del sistema de Control Interno y con las atribuciones que requiere para hacer uso adecuado de la delegación recibida.

Algunos de los mecanismos de control de primer nivel en este componente son:

Declaración de identidad

Es una herramienta que permite determinar con precisión el proceso de transformación mediante el cual una entidad agrega valor al sistema del cual hace parte y facilita la identificación de sus actores relevantes. Permite responder explícitamente a las preguntas básicas; ¿qué hace la entidad?, ¿cómo lo hace? y ¿para qué lo hace?. Permite a quienes participan apreciar sus percepciones y acordar una misma interpretación de las normas explícitas e implícitas que regulan el que hacer de la Entidad. Permite también identificar las diferencias de las percepciones de los grupos de interés. Permite evaluar en que medida la estructura funcional, jerárquica y comunicacional de la Entidad favorece o impide alcanzar el propósito para el cual fue diseñada. Finalmente permite establecer si se desvían recursos de su propósito fundamental.

Desdoblamiento de Complejidad

A partir del desdoblamiento de complejidad es posible establecer y agrupar el conjunto de actividades lógicamente necesarias en cada nivel para que la entidad lleve a cabo su proceso de transformación. Este tipo de diagramas no representa la estructura jerárquica sino relacional o de inclusión de actividades en diferentes niveles. Este ejercicio permite identificar tanto los procesos críticos²⁰ como las actividades claves dentro de los procesos que son la base para la priorización administrativa efectiva de los riesgos. Permite evaluar si los niveles corporativos agregan valor o no a las actividades y procesos claves de la Entidad.

Elemento: Planeación

Este elemento permite operacionalizar y concretar los objetivos institucionales y el Plan Estratégico, para un periodo determinado a través de actividades concretas, la programación de acuerdo a cronogramas claramente definidos, la determinación de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento o de avance en la realización de dichas actividades y de indicadores de impacto para determinar su efectividad. Finalmente exige la estimación y destinación de los recursos y la retroalimentación de los resultados a la Alta Dirección. Además debe enmarcarse dentro de los objetivos y metas del gobierno nacional. La planeación debe permitir articular la gestión institucional para el control de la corrupción alrededor de tres tipos de objetivos:

Objetivos estratégicos: Compromisos consensuados que conducen a la administración efectiva de los riesgos que amenazan la realización de los fines del Estado y/o de los principios constitucionales, el cumplimiento de la misión institucional y el logro de los objetivos del Plan estratégico y la visión de la Entidad

Objetivos operativos: que se orientan a mitigar los riesgos que amenazan el cumplimiento de normas legales, los objetivos de procesos específicos, amenazan los recursos y/o la información, como:

- Garantizar la operacionalización e implementación de las políticas para el control de la corrupción.
- Garantizar la generación y divulgación de información confiable necesaria para los objetivos de control de la corrupción
- Adelantar la evaluación permanente de los mecanismos orientados a la prevención y control de la corrupción, garantizando la implementación de acciones concurrentes y correctivas de mejoramiento, buscando contribuir al mantenimiento del ambiente de control.

²⁰ Procesos críticos: Son aquellos que reúnen dos condiciones: ser fundamentales para el cumplimiento de la misión o la buena marcha de la Entidad y ser especialmente vulnerables a la corrupción

Los programas y proyectos a desarrollar por las áreas encargadas del control de la corrupción deben concretar los objetivos conforme a prioridades establecidas por la Alta Dirección para lograr la adecuada administración de sus riesgos y articular las acciones de las áreas que abordan el tema de manera transversal en la organización. El área de Desarrollo Humano debe encargarse de liderar las estrategias de diagnóstico, fortalecimiento y evaluación de la cultura ética de la Entidad, y de implementar acciones de administración del Talento Humano que contribuyan a evitar el acceso de personal sin las calidades éticas que exige el servicio público, y propiciar y mantener unas condiciones de vida laboral que contribuyan a impermeabilizar a la organización frente a los embates de la corrupción externa. El área de control interno debe priorizar en su planeación la realización de actividades orientadas a identificar los riesgos de corrupción y a fortalecer la cultura del control. El área de control disciplinario deberá priorizar su accionar investigativo y sancionatorio sobre los procesos más proclives a la corrupción y sobre las denuncias más representativas o que involucren a altos directivos de la organización.

Plan de acción para la gestión ética:

Los objetivos de control contienen las declaraciones de los resultados deseados o propósitos a ser alcanzados mediante las actividades de control.

- Objetivos medibles, y cuantificables respecto de los resultados que espera la entidad frente a las políticas definidas en su documento ético.
- Actividades que la entidad se propone realizar y que considera importantes y necesarias para el logro de sus objetivos
- Indicadores y metas concretas a alcanzar en un tiempo determinado desde el nivel estratégico hasta el de puesto de trabajo
- Construcción de criterios éticos de actuación en la vida cotidiana
- Disminución en las pérdidas atribuibles a hechos de corrupción
- Porcentaje de investigaciones disciplinarias originadas en denuncias sobre hechos de corrupción adelantadas
- Número de actividades propuestas para el fortalecimiento ético de la Entidad
- Numero de procesos revisados y mejorados como consecuencia de la retroalimentación sobre fallas de control que potenciaron hechos de corrupción.

Elemento: Procesos y procedimientos

Constituyen un conjunto de actividades secuenciales a través de las cuales se transforman los insumos para obtener los productos o servicios esperados y de acuerdo con las especificaciones previamente acordadas en la cadena de servicio con los clientes tanto internos como externos y en cumplimiento de las funciones y la misión institucional. A través de los procesos se establecen las redes conversacionales cuyo fin es permitir la interacción coordinada entre los funcionarios para la realización de las actividades con el máximo de efectividad. Mediante los macroprocesos y los procesos se dispone la cadena de trabajo y de servicio, es decir: la cadena de valor de la entidad a partir de una concepción sistémica de la misma.

El establecimiento de procedimientos, corresponde a las áreas de dirección funcional y su ejecución a todos los funcionarios. El diseño de los procedimientos debe establecer las actividades, las tareas, los niveles de autoridad y de responsabilidad, los controles inmersos y hasta los perfiles de cargo de cada puesto de trabajo en la cadena de valor para garantizar la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de la misión y los objetivos institucionales.

Este elemento permite establecer varias estrategias para el control de la corrupción:

Normalización de procesos y procedimientos

Los procesos y procedimientos deben estar claramente identificados e inventariados y deben estandarizarse y actualizarse permanentemente para unificar criterios, establecer planes de control así como para orientar la entidad hacia el mejoramiento continuo.

Estrategias de mejoramiento continuo

La ejecución de los procesos y procedimientos debe consultar y obedecer los principios constitucionales y legales, para lo cual se debe establecer una política y adoptar metodologías para el mejoramiento continuo de la gestión con miras a la prevención de la corrupción administrativa. Todo proceso de mejoramiento debe partir tanto del análisis del contexto externo que lo determina como de las políticas gubernamentales de lucha contra la corrupción, con base en las prioridades del rol del Estado. Dentro de las metodologías para mejoramiento continuo se pueden mencionar como especialmente útiles para los organismos estatales: **La Revisión estratégica**, mediante la cual se determina la pertinencia y se priorizan los servicios o funciones que desarrolla la entidad, el alcance de sus responsabilidades, identifica los principales resultados esperados, los niveles de desempeño de los procesos misionales, los obstáculos y cambios organizacionales requeridos y las condiciones tanto estructurales como funcionales requeridas para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia. **El Escrutinio de Eficiencia**, que es un método de investigación que se focaliza en el examen riguroso de un proceso, identificando aspectos críticos y las acciones inmediatas que deben darse para obtener el cambio deseado. Permite detectar cuellos de botella ocasionados por procedimientos inadecuados, determinar la relación costo/beneficio, la calidad del servicio y los principales riesgos de cada proceso. **Guías de mejores prácticas administrativas**: que brindan orientación para el mejoramiento de procesos a partir del desarrollo de un marco teórico y de casos prácticos derivados de experiencias exitosas desarrolladas en otras entidades públicas que ayudan a introducir mejoras en los procesos y procedimientos, identificar procesos que requieren mejoramientos y conocer los “secretos” del éxito aplicados.²¹

Simplificación de trámites

Un trámite se presenta cuando la entidad recibe y manipula información o recursos derivados de la diligencia de un particular para poner en marcha un asunto frente a la organización para cumplir con una obligación tributaria, buscar la vigencia de un derecho, presentar una queja o solicitud.

La simplificación tiene por objeto mejorar los procesos administrativos, elevar la eficiencia, la pertinencia y sobre todo la transparencia, así como mejorar la relación de la administración pública con los particulares. Esta es una de las actividades de mayor impacto para el control de la corrupción al facilitar la actuación de los particulares, disminuir los costos en que este debe incurrir para cumplir con sus obligaciones y brindar transparencia. Adicionalmente permite a los responsables de la ejecución concentrar sus esfuerzos sobre los aspectos realmente importantes de la gestión aumentando la eficiencia y eficacia.

Algunos de los defectos de los trámites que favorecen la corrupción son: las esperas injustificadas e irracionales; lentitud y congestión; altos costos para el ciudadano; exceso de papeleos; solicitud de información que ya posee la entidad; complejidad. Los trámites deben revisarse para:

- Determinar su necesidad, pertinencia y racionalidad
- Eliminar los verdaderamente inocuos, repetitivos o superfluos

²¹ Estas metodologías han sido desarrolladas por el Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción en Colombia a partir de la Directiva Presidencial 09 de 2000.

- Simplificar y mejorar los que resulten indispensables para ejercer la función institucional o defender los derechos ciudadanos.
- Concentrar los trámites que por su naturaleza lo permitan.
- Identificar los trámites más proclives a la corrupción

Elemento: Administración del Talento Humano

El talento humano es el recurso de capital más importante con que cuenta la organización, pues a través de él se logra el cumplimiento de la misión y los objetivos así como el uso y mejoramiento continuo de los demás recursos materiales y técnicos a partir de su voluntad, compromiso, conocimiento, experiencia, habilidades, etc. Este elemento, unido al de Ambiente de Control fortalecen la entidad para responder de manera adecuada a los compromisos éticos que implica la función pública.

Mediante este elemento se definen y operacionalizan las políticas de gestión del capital humano a través de los mecanismos que garanticen: el reclutamiento de los mejores candidatos a ser formados como servidores públicos de la contribución; el establecimiento de las condiciones de competitividad frente a otras entidades tanto del sector público como privado para retener a los funcionarios más competentes; el establecimiento de los procesos de inducción y reinducción adecuados para fomentar la ética del servicio público y capacitar a los funcionarios en la gerencia del servicio; el diseño de la capacitación necesaria para formar auditores del más alto nivel en materia tributaria; aduanera y cambiaria y gerentes de recursos públicos; la generación de estrategias de motivación que contribuyan a fortalecer la identidad institucional; condiciones de promoción dentro de la carrera por meritocracia; el fortalecimiento de mecanismos de evaluación de la gestión individual que contribuyan al desarrollo personal y al mejoramiento continuo institucional, la generación de condiciones de ambiente laboral que contribuyan a elevar el nivel de vida de los funcionarios y sus familias.

Los principales mecanismos para el control del primer nivel en este componente son:

La carrera administrativa

Que es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia y transparencia de la gestión pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en el empleo y las posibilidades de ascenso. Para lograr estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso se harán exclusivamente por méritos sin que motivos de otra índole (raza, filiación política, tráfico de influencias) puedan tener influencia alguna. El retiro dentro de un sistema de carrera administrativa está determinado exclusivamente por calificación deficiente del desempeño, violación del régimen disciplinario y por las demás causales determinadas por la Constitución o la ley (que incluye las sanciones por comisión de delitos contra la administración pública). La carrera administrativa es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción pues elimina la discrecionalidad de los directivos para nombrar, favorecer o retirar personal con lo cual se puede ejercer presión indebida y lograr el favorecimiento de intereses particulares.

Evaluación individual del desempeño:

Es uno de los instrumentos más importantes para la administración de la carrera administrativa, mediante la cual se establecen claros parámetros sobre el desempeño y el comportamiento laboral esperado, lo que la convierte en un importante elemento de autocontrol. Mediante este elemento, que no sustituye la acción disciplinaria, la entidad puede exigir el cumplimiento de los principios básicos de la administración y el servicio público a través de la calificación de factores como el compromiso, la actitud de servicio, la competencia técnica, etc. Por otro lado provee elementos para el mejoramiento continuo y el aseguramiento de la calidad, a través del desarrollo

permanente de su capital humano lo cual determina en gran medida la efectividad, racionalidad y transparencia de la gestión pública.

Formación sobre el ejercicio del servicio público.

La estrategia de formación es una herramienta que permite promover el cambio en la cultura organizacional, mejorando continuamente a la entidad y a sus miembros, dando coherencia entre las políticas y los valores expresados en el documento ético y garantizando su efectiva interiorización e implementación.

El proceso de formación tiene tres componentes básicos: la Inducción, la Capacitación técnica y la Capacitación corporativa, cada uno de los cuales cumple un papel importante en la prevención y control de la corrupción. Este proceso depende tanto de los resultados del diagnóstico ético de la organización como de la identificación de las competencias básicas que debe desarrollar cada persona para desempeñar las funciones a su cargo. **La inducción** brinda los elementos básicos para que una persona conozca los valores que orientan la cultura organizacional, los valores y principios que sustentan la función pública y los conocimientos básicos para desempeñar sus funciones. Controla el riesgo inherente de cometer actos contrarios al interés general por desconocimiento. **La capacitación técnica** se maneja de manera descentralizada y va dirigida a actualizar y especializar las diferentes áreas funcionales, es especialmente importante en la formación gerencial de los cuadros directivos y de las personas que los pueden suceder cuando se retiren o cambien de ubicación. **La capacitación corporativa**, se maneja de manera centralizada y se concentra en el desarrollo del ambiente ético y de habilidades transversales para el fortalecimiento de la cultura organizacional centrada en el servicio público. Lo que confiere coherencia al comportamiento individual es la capacidad de interrelacionar los principios de valor de manera que en cada circunstancia se jueguen y concurren en su totalidad, lo que supone entender la ética como un instrumento concreto para enfrentar las imprevisibles circunstancias del quehacer cotidiano. Formar criterios éticos es generar contextos que le permitan al individuo sentir que hace parte de la construcción de un proyecto democrático y que con cada comportamiento no está haciendo posible solo si futuro personal sino garantizando un horizonte general de paz y convivencia para los suyos y todos los ciudadanos.

Administración de salarios

Esta ligada a la clasificación por nivel de competencia técnica y de responsabilidad. Actualmente es corriente también en el estado (es el caso de la Administración Tributaria colombiana) definir una parte fija y una variable ligada esta última al cumplimiento de metas de gestión tanto individuales como colectivas. Es conveniente que la estandarización de salarios con base en la complejidad, exigencia y responsabilidad se oriente por un benchmarking tanto con otras entidades del sector público, como privado e incluso internacional. Es aconsejable que la remuneración de los directivos y ejecutores de las áreas y procesos misionales y críticos reciban una remuneración mayor para neutralizar las tentaciones externas y para añadir un mayor riesgo a los funcionarios de perder buenas condiciones laborales por incurrir en conductas delictivas, inaceptables o poco transparentes.

Políticas de bienestar y salud ocupacional

Que contribuyen a fomentar el compromiso y el sentido de pertenencia, pero sobre todo a dignificar la labor del servicio público. La Entidad debe ser un espacio donde se realicen los derechos humanos y se favorezca el crecimiento integral de los servidores públicos (profesional, personal y laboral) y donde se garanticen las condiciones de salud y seguridad de las personas fomentando así el compromiso y el espíritu de pertenencia que actúan como barreras naturales contra la corrupción de origen externo.

Políticas de Administración del Cambio

La toma de decisiones sobre los procesos de cambio deben partir de la definición por parte de la Alta Dirección, del alcance de lo que se quiere lograr, el análisis de su viabilidad y el impacto de los mismos. El objetivo es lograr suavizar el impacto y facilitar la implementación de los cambios bien sea en el plano administrativo o tecnológico, trabajando con las personas de manera mancomunada y consensual en los procesos de transformación, desarrollo y modernización organizacional. Implica el trabajo constante en planos como la comunicación, el fortalecimiento de valores para lograr el compromiso, la capacitación y el desarrollo de nuevas destrezas etc. Este proceso debe estar liderado por personal experto y apoyado por los líderes tanto formales como informales.

Cuando no se lleva a cabo este proceso, se potencializan riesgos de corrupción pues las personas están asustadas ante la posibilidad de perder sus empleos, por lo que tratan de asegurar ingresos hacia el futuro, o se sienten maltratadas y tratan de vengarse incurriendo en delitos y conductas contra la entidad. Por otro lado existe un riesgo muy alto de fracaso con costos muy altos cuando no se tienen en cuenta estas variables.

10. COMPONENTE: CONTROL DE LA GESTIÓN

Este componente garantiza el adecuado cumplimiento de la misión institucional, de sus objetivos y metas mediante mecanismos, métodos y procedimientos que permitan controlar el desempeño de los procesos y generar información pertinente y oportuna para la toma de decisiones. Permite la evaluación continua de los planes, programas, procesos, actividades y registros.

El comportamiento y la magnitud de la evasión y el contrabando están directamente relacionados con la percepción del contribuyente sobre la probabilidad de ser descubierto y sancionado y de la relación costo/beneficio del riesgo que asume. La efectividad de la gestión y el cerco a las prácticas corruptas son los únicos medios de poder disuasivo con que cuenta la Administración Tributaria para garantizar el éxito de su gestión. Solo en la medida que el Sistema de Control Interno cuente con mecanismos de control y medición de la efectividad de la gestión, la Administración Tributaria puede direccionar sus esfuerzos para lograr mayores resultados en el cumplimiento de la promesa de que los incumplidos y defraudadores serán detectados y penalizados minimizando así las tentativas de acudir a prácticas ilegales para evitar las obligaciones fiscales.

Elemento: Actividades de control

Son los controles inmersos que se concretan en políticas, procedimientos, prácticas, estructuras y acciones o medidas adoptadas dentro de la entidad para:

- Garantizar razonablemente que los objetivos institucionales sean alcanzados y que los eventos no deseables serán prevenidos o detectados y corregidos.
- Salvaguardar los activos (recursos, información, expedientes, títulos valores, etc)
- Verificar la adecuación, fiabilidad, consistencia e integridad de la información
- Promover la eficacia operacional
- Fomentar la adherencia a las normas, políticas y procedimientos establecidos
- Detectar riesgos y eventos de corrupción

Los responsables de su diseño son los directivos de las áreas funcionales y su ejecución de todos los funcionarios en cada puesto de trabajo. Su diseño parte del análisis de los riesgos.

Implementar diferentes tipos de controles

Algunas de las actividades de control de carácter general son²²:

La Autorización: que es el punto inicial de control sobre cada transacción, para asegurar que únicamente aquellas legítimas y apropiadas sean tramitadas y cualquier otra rechazada. Toda autorización requiere que la persona designada para autorizar posea la delegación por escrito de la autoridad competente.

La comparación: Varias operaciones de control se basan en la comparación de un dato con otro obtenido de manera independiente. Este es el caso de las conciliaciones, aunque no todas las comparaciones son conciliaciones.

Verificación de validez: Consiste en el examen de una transacción por alguien experto para averiguar si se ha llevado a cabo de acuerdo a los procedimientos descritos y establecidos.

Numeración secuencial: Consiste en la numeración de cada transacción de manera secuencial, antes o en el momento del inicio, con el fin de evitar pérdida o desviación a través de su procesamiento.

Segregación de Responsabilidades: Ciertas tareas no pueden ser realizadas por la misma persona, a fin de reducir oportunidades de alteración no autorizada o mal uso de los Sistemas de Información. Este control es particularmente importante para actividades o sistemas de información que soporten las aplicaciones más proclives al fraude.

Comprobación: se basa en la revisión o el control cruzado rutinario de las transacciones a través del trabajo normal de otro funcionario o de otro grupo. Pueden ser manuales o automatizadas o la obtención independiente de información contra la cual se pueden comprobar las transacciones detalladas

Cotejo: comparar los detalles de las transacciones con los documentos que las soportan.

Diseño de Controles Clave

Dentro de cada proceso crítico se deben establecer controles claves sobre las actividades susceptibles de corrupción. El control clave es el menor conjunto de funciones computarizadas de procesamiento y mecanismos de control (manuales o automáticos) que, en virtud de su naturaleza y diseño, y asumiendo que operen efectivamente, proporcionan el mayor grado de seguridad del cumplimiento de los objetivos de control sobre los riesgos relevantes para cada proceso²³. En cada proceso que haya sido calificado como crítico desde el punto de vista de la corrupción, se deben revisar y evaluar regularmente los controles implementados para determinar su pertinencia, vigencia y economía. Se deben evaluar en función de los riesgos que pretenden mitigar, valorándolos antes y después de su implementación, lo que permite establecer su efectividad y el nivel de riesgo residual.

En cada proceso se deben identificar los puntos clave de control que deben reunir las siguientes características:

- Destinados a verificar la eficacia del proceso
- Dirigidos a asegurar el cumplimiento de los parámetros de eficiencia y transparencia establecidos

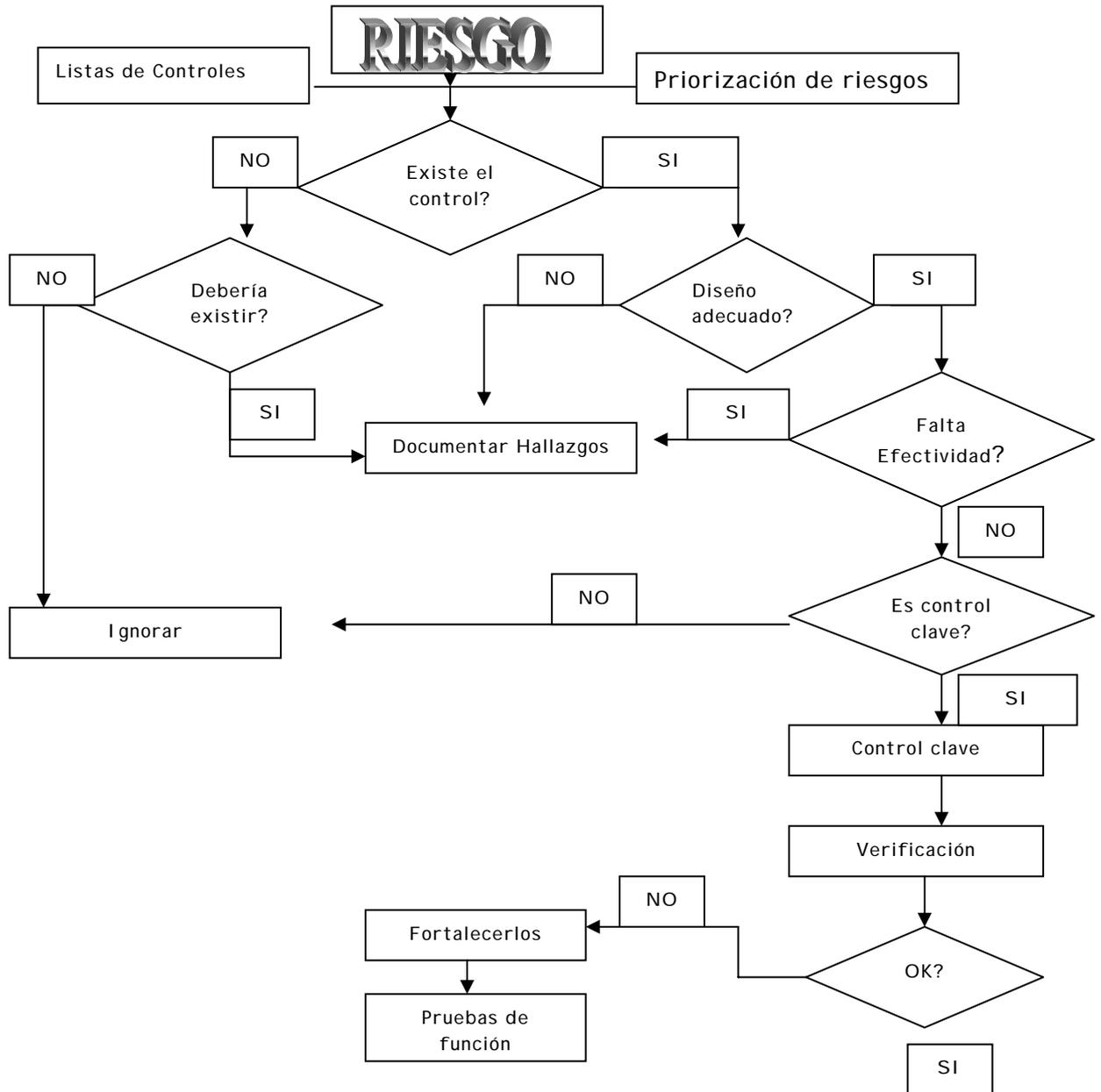
²² "Control Interno. Herramienta para la eficiencia en el Estado" Contraloría General. Colombia. 1995.

²³ Conceptos de Control Interno y Técnicas de evaluación del Sistema de Control Interno. Programa para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia. USAID, CASALS & ASSOCIATES

- Destinados a asegurar el cumplimiento legal del trámite o procedimiento
- Destinados a evitar riesgos de corrupción

Evaluación de Controles

Los factores potenciadores del riesgo pueden cambiar, pues al controlar unos puntos, los actores de la corrupción suelen modificar sus estrategias, lo que hace que los controles pierdan su vigencia y efectividad y que los puntos de control se deban desplazar a otras actividades del proceso o procedimiento. Lo anterior conduce necesariamente a la actualización de los planes de control.



Elemento: Monitoreo

El monitoreo permite el control en tiempo real y es la esencia del autocontrol y la autorregulación. En el primer nivel de control se garantiza en primera medida a través de la implementación de los Ciclos de Control.

Ciclos de Control

Uno de los principales objetivos del Sistema de Control Interno, es producir información relevante y oportuna que posibilite el control en tiempo real, esto es de manera simultánea a la ejecución del proceso y no de manera posterior. Esto se logra a través del establecimiento de los ciclos de control.

Los ciclos de control regulan el desempeño del proceso y permiten evaluar la capacidad de las actividades para cumplir con lo esperado a través del diseño de mecanismos de medición y verificación que a partir de la determinación de estándares e indicadores permiten detectar y minimizar las desviaciones y mantener el desempeño de los procesos dentro de los límites aceptados para el cumplimiento de los objetivos, programas o proyectos específicos. (Ver anexo 7)

Los estándares son los valores o características deseables de desempeño de una actividad o proceso. Reflejan rasgos importantes de un sistema dentro de un contexto de interpretación.

Los indicadores establecen una relación (generalmente cuantitativa, aunque no exclusivamente) entre dos variables o cantidades que corresponden a un mismo proceso o a procesos diferentes pero relacionados, y permiten observar resultados, tendencias de cambio y relaciones causa-efecto, en relación con los factores críticos de éxito predeterminados. Dichos valores no son relevantes por si mismos sino cuando se les compara con otros de la misma naturaleza y con los cuales tienen una relación directa de causalidad. Los indicadores se establecen a la manera de "signos vitales" que le permitan advertir oportunamente las amenazas a que pueda estar abocado para no alcanzar sus objetivos o metas propuestas. La información que generan se llama índice.

Se establecen en relación con estándares que tienen niveles de tolerancia dentro de los cuales se considera el comportamiento normal. El diseño de indicadores debe tener en cuenta la periodicidad y responsables de su medición, las fuentes de la información y los mecanismos de verificación. Sus características deseables son: pertinencia (referidos a los productos esenciales) independencia (no condicionados por factores externos) costo razonable (de obtener la información para su elaboración) confiables (dignos de credibilidad independiente de quién realice la medición) simples (de fácil comprensión) oportunos (generados en el momento oportuno dependiendo de la necesidad de su medición y de su difusión) no redundantes (únicos y no repetitivos) focalizados (en áreas susceptibles de corregir el desempeño, generando a su vez responsabilidades directas sobre los funcionarios).

Los tipos de indicadores a utilizar se derivan de la naturaleza de cada proceso y de la entidad misma. Su medición tiene por objeto servir de alarma ante cualquier desviación ya que se pueden producir resultados eficaces pero a un costo desproporcionado y elevado, o se puede ser muy eficiente en un proceso que tiene escasa relevancia para los objetivos misionales de la entidad. El objeto del indicador no debe limitarse a evaluar el cumplimiento de la meta, también debe evaluar la gestión adelantada para el logro de esta meta, con el fin de monitorear avances, detectar inconsistencias y así, tomar los correctivos a que haya lugar.

En el tema que nos ocupa, los indicadores deben reflejar rasgos importantes que revelen la ocurrencia de eventos de corrupción o de conductas inaceptables, y los

resultados de la gestión orientada a minimizar su ocurrencia. De acuerdo a su nivel de aplicación se pueden enumerar como los más importantes para el control de la corrupción:

- *Los estratégicos*: que permiten identificar la contribución al logro de los objetivos estratégicos en relación con la misión de la Entidad, a través de la medición de actividades o resultados de programas o proyectos especiales de inversión.
- *Los de gestión*: que informan sobre los procesos o funciones calificados como críticos desde el punto de vista de la corrupción. Se utilizan para controlar las operaciones proclives a la corrupción, para prevenir o detectar desviaciones frente al cumplimiento de los objetivos de control (ejemplo: prescripciones, pólizas vencidas, correcciones de valores a pagar fraudulentas, devoluciones improcedentes, demandas perdidas, etc.)
- *Indicadores de servicio*: que miden el grado de satisfacción de los clientes externos o reflejan comportamientos esperados a partir del incremento de la confianza ciudadana.
- *Indicadores de impacto*: que miden el cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas o proyectos de control de la corrupción y cuantifican los efectos sobre los resultados de la gestión o la eficiencia de los recursos.

La verificación o medición de los puntos de control constituye el centro nodal de los ciclos de control. Esta verificación o medición debe hacerse de acuerdo con una frecuencia que depende de la naturaleza de cada proceso y actividad específica, debe establecer el momento más adecuado, teniendo en cuenta la meta, la criticidad en el comportamiento de las variables, su cronograma de cumplimiento, la disponibilidad de información, modo de recolección de la información. Cuando los períodos de verificación o de medición se estiman de manera incorrecta, esto es, que son mayores o menores de lo pertinente, se corre el riesgo de no registrar modificaciones o desviaciones significativas a tiempo, y el ciclo de control pierde su efectividad convirtiéndose en una actividad inocua y hasta contraproducente.

Cuando el proceso presenta grandes variaciones en tiempos relativamente cortos conviene efectuar mediciones frecuentes - mensuales o bimensuales- como por ejemplo cuando se trata de la medición del recaudo de ciertos impuestos o el control de vencimiento de pólizas de cumplimiento; o en ciertas temporadas, cuando se presenta un comportamiento estacional como puede suceder en algunos temas aduaneros. En otros casos es suficiente con revisiones trimestrales o cuatrimestrales (como en el caso de los Estados Financieros). En otros casos se obtienen mejores resultados de seguimiento al comportamiento de una variable con tiempos superiores de medición como los semestrales o anuales (es el caso de las estadísticas de quejas).

Cuando el ciclo de control logra ajustarse a la naturaleza del proceso produce información determinante para el responsable de las decisiones de tal manera que se efectúen correcciones cuando todavía se pueden hacer sin un alto costo para la entidad.

La información producida de esta manera puede ser utilizada por los funcionarios responsables para efectuar las correcciones penitentes a la planeación o para detectar desviaciones que revelen comportamientos sospechosos que deban ser investigados por estar ligados a posibles hechos de corrupción. Vale la pena destacar que cuando un sistema de control permite medir resultados pero estos (buenos o malos) carecen de efectos concretos sobre las personas responsables, el sistema pierde toda validez y credibilidad y se toma conciencia de que cualquier tiempo y esfuerzo dedicado a él no pasa de ser un formalismo inocuo.

Los ciclos de control que regulan un determinado proceso deben ser revisados periódicamente para evaluar su efectividad, cada vez que se presentan desviaciones significativas frente a los resultados esperados, o cada vez que se encuentren eventos de corrupción que evidencien fallas en los mecanismos de control.

Tanto las variables como los indicadores para medir el fenómeno de la corrupción o la efectividad de las estrategias para combatirla, son muy difíciles de construir por la misma naturaleza clandestina del acto corrupto. Por lo anterior los ciclos de control, son más difíciles de establecer, pero su impacto es muy grande en relación con los efectos nocivos que se se logran mitigar.

Planes de Control

Describen los elementos a través de los cuales se monitorea el desempeño de los procesos. Se estructuran a partir de los ciclos de control de las principales actividades de cada proceso y presentan todos los puntos de riesgo y de control, los mecanismos de control asociados a cada uno, señala la forma y periodicidad de las verificaciones y mediciones y los responsables de dicho control. Deben ser definidos y monitoreados por los responsables del proceso. Los puntos de control, así como las actividades de control deben ser revisadas y validadas periódicamente lo que se logra mediante el establecimiento de los planes de control.

Como resultado de estas verificaciones se puede producir modificaciones a los mismos Ciclos de Control cuando un mecanismo deba ser cambiado o cuando un proceso o procedimiento se haya modificado. Un insumo fundamental para la construcción y actualización de los Planes de Control son los mapas de riesgo. Los Planes de Control son el complemento necesario de la normalización y documentación de procesos.

Elemento: Supervisión

Este elemento de control es ejercido por los directores funcionales de los procesos que se encargan de la normalización, dirección, planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de los procesos y procedimientos a cargo de cada una de las áreas de la organización. Es una función gerencial básica que tiene por objeto la retroalimentación necesaria para el redireccionamiento de la planeación, el mejoramiento de procesos, la elaboración de planes de mejoramiento y la evaluación de la gestión gerencial. Es una actividad particularmente importante en las Entidades descentralizadas, que tienen una división funcional entre el nivel central y el nivel ejecutor con una gran dispersión geográfica. Algunos mecanismos de supervisión son:

Evaluación integral de la gestión:

Analizando tanto el nivel de cumplimiento de metas, planes o programas como la calidad de la gestión para su logro. Implica también evaluar las razones que pueden explicar eventuales incumplimientos para definir acciones correctivas.

Verificaciones puntuales

Sobre el comportamiento de las variables o factores críticos de éxito y sobre las actividades implementadas para corregir debilidades detectadas.

Visitas a las dependencias ubicadas en el nivel regional

Para verificar directamente el cumplimiento de las normas y procedimientos (legales, y administrativos), la aplicación de los mecanismos de control, y la efectividad de los controles inmersos en los procesos, procedimientos y trámites. De los hallazgos efectuados en dichas visitas de comprobación se efectuaran informes y se elaborarán planes de mejoramiento.

Asesoría y acompañamiento

Para capacitar y orientar a las áreas ejecutoras en el mejoramiento de los procesos de su competencia y unificar criterios de acción.

Elemento: Evaluación independiente

Aunque el ejercicio de la evaluación independiente es considerado típicamente como un elemento del segundo nivel de control, este componente actúa como un regulador del Sistema a través de la retroalimentación y asesoría a la Alta Dirección, por tanto su impacto directo es sobre el primer nivel de control.

Toda organización debe contar con una Unidad de Control Interno que actúe como un órgano asesor de la Alta Dirección y con independencia funcional. Esta oficina debe organizarse en función de la estructura funcional y de la cobertura geográfica de la Entidad y conformarse con personal especializado en los procesos misionales y de apoyo para garantizar la calidad de la función de asesoría. Debe ser capaz de promover el buen funcionamiento de la Entidad a través del cumplimiento de sus funciones de evaluación, asesoría y coordinación. En este primer nivel de control a través de las tres funciones básicas de prevención:

- Asesoría para la Administración del Riesgo, como un ejercicio estratégico ayudando a identificar y manejar los riesgos de corrupción
- Asesorar a la Alta Dirección para el establecimiento de políticas y mecanismos de control para administrar efectivamente el riesgo
- Asesoría para el diseño de los mecanismos de control idóneos para prevenir o detectar los eventos de corrupción y para el mejoramiento de dichos controles
- Fomento de la cultura del control en todos los niveles de la organización, a través de la concientización y el diseño de herramientas para facilitar el autocontrol

De igual manera, cuando a través de la auditoría independiente se detectan hechos irregulares, se evalúan los mecanismos de control inmersos en los procesos y se proponen nuevos mecanismos de control para ser ejecutados por parte de los responsables directos de su ejecución. (Ver esquema de Control Anexo No 2)

5. COMPONENTE: INFORMACIÓN

En los modelos recientes relacionados con la administración de lo público, se insiste cada vez, con mayor énfasis en la necesidad de direccionar la generación de valor, en términos de conseguir los objetivos institucionales de manera eficiente y eficaz, basándose en la configuración de sistemas de información institucional, que provean de manera confiable y oportuna elementos de medición para el monitoreo de las desviaciones o deficiencias en su cumplimiento y la consecuente toma de decisiones para su corrección.²⁴ Este componente está integrado por los elementos: Manejo de la información, Sistemas de información y Mecanismos de Comunicación que garantizan el flujo de la información. Los mecanismos de Democratización de la Administración Pública también representan un importante insumo de información para la retroalimentación de la gestión pública y por tanto son contemplados en este componente.

Elemento: Manejo de la información

Este elemento del Sistema de Control Interno es fundamental para el cumplimiento de la misión de la Administración Tributaria pues es el insumo básico para lograr sus resultados de recaudo y control ya que lo que ésta hace básicamente es procesar información: identificando quien tiene que cumplir con obligaciones tributarias, quien no las cumple, como y cuando las cumple, contenidos de las declaraciones etc. Los

²⁴ Jairo Alberto Cano Pabón. "Contador del Sector Público: responsabilidad actuante", en revista Portafolio, 1 de Marzo de 2004.

datos por lo tanto son uno de los recursos más valiosos de la entidad y necesitan ser protegidos, controlados y auditados como los demás activos de la organización.²⁵

La información oportuna y confiable generada por los responsables del cumplimiento de las funciones públicas y de la administración de los bienes públicos es un mecanismo que garantiza la transparencia de los actos de gobierno. La información, como instrumento de control debe ser: racional, universal, medible y comparable, eficiente. Como principales requisitos de esta información se pueden señalar: la oportunidad, objetividad, consistencia, relevancia, verificabilidad y comprensibilidad, pertinencia, integridad, disponibilidad. Las cualidades de confiabilidad e integralidad aseguran que lo informado es representativo de una realidad, y por lo tanto se trata de información socialmente útil.²⁶

Las organizaciones estatales deben disponer de sistemas de información para su propio uso así como también para proveer información a terceros. La información para uso interno debe estar orientada a los diferentes niveles de dirección y destinada a servir de base para el proceso decisorio. La información para terceros, (muchos de los cuales corresponden a otros entes públicos) especialmente sobre el fenómeno de la corrupción generalmente sirve para el fortalecimiento de las redes de control o de investigación, y también se requieren para la toma de decisiones.

Por lo anterior las actividades de control interno deben vigilar que la información destinada al conocimiento público, sea digna de crédito para los diversos usuarios: instancias gubernamentales de decisión, organismos de control externo, entidades públicas involucradas en procesos transversales, organizaciones de control y veeduría ciudadana, contribuyentes, usuarios y en general a todos los grupos de interés.

Una de las principales fuentes de corrupción es la manipulación y ocultamiento de la información por ejemplo ocultar o disfrazar el número de quejas o denuncias, los implicados, los procesos mas sensibles a la corrupción, evasores, defraudadores del fisco, etc.

Dado que la mayor parte de la información en la Administración Tributaria, se maneja actualmente de manera automatizada, y que la tendencia en este sentido es cada vez mayor, se presentarán a continuación algunos de los mecanismos utilizados para su protección:

Información de los Sistemas

Se debe asegurar la integridad de la Información del Sistema. En este tipo de información se deben definir:

- Los programas de control del sistema y sus mecanismos de control de acceso.
- Los subsistemas, y productos soportados por Sistemas de Información.

Identificación de Información Sensible

Esta denominación afecta los datos cuya modificación o alteración inadecuada o no autorizada podría afectar gravemente a la integridad de los Sistemas de Información, si no son prevenidas por los métodos de control ni detectadas en un corto tiempo. Este tipo de datos tienen que ser actualizados a través de un programa o transacción del propio sistema y nunca pueden ser modificados o actualizados directamente.

²⁵ Jairo Alberto Cano Pabón. "Contador del Sector Público: responsabilidad actuante", en revista Portafolio, 1 de Marzo de 2004.

²⁶ Jairo Alberto Cano Pabón. "Contador del Sector Público: responsabilidad actuante", en revista Portafolio, 1 de Marzo de 2004.

La información sensible no puede ser, en ningún caso, accedida públicamente y no puede haber usuarios que tengan acceso permanente a ellos, incluyendo las copias de respaldo. Los accesos temporales tienen que estar plenamente justificados y aprobados caso a caso. Todas, y cada una, de las actividades de uso y acceso realizadas por los usuarios, tienen que ser registradas y revisadas. Los accesos temporales tienen que ser eliminados inmediatamente después de terminar la necesidad de uso. La Seguridad de la información debe concentrarse en tres aspectos básicos:

- *La confidencialidad:* Protección de las bases de datos contra accesos o divulgación no autorizados.
- *La Integridad:* Garantía de la exactitud de la Información contra alteración, pérdida o destrucción.
- *La Disponibilidad:* Seguridad de que los equipos Informáticos y la Información pueden ser utilizados en la forma y tiempo requeridos y a su posible recuperación en caso de desastre o fraude.²⁷

Identificación de programas sensibles

Un Programa Sensible es cualquier programa de utilidad o del propio sistema, cuya utilización no autorizada o inadecuada podría comprometer la integridad de los Sistemas de Información, sin poder ser prevenida ni detectada por los métodos habituales de control de Sistema. También se debe considerar sensible a cualquier programa de utilidad o del Sistema, que actualice la información definida como sensible. Un programa sensible sólo puede ser usado para los fines para los que fue creado, es decir, para el análisis, diagnóstico y resolución de problemas. Toda modificación, cambio o alteración de un Programa Sensible debe ser previamente autorizada.

Clasificación de la Información

Se debe definir un método de clasificación de la Información para su protección frente a pérdida, divulgación no autorizada o cualquier otra forma de uso indebido. La información adopta muchas formas, tanto en los sistemas como fuera de ellos. Puede ser:

- almacenada, en los sistemas o en medios portables;
- transmitida, a través de redes o entre sistemas;
- impresa o escrita, en papel y o hablada.

La protección adecuada debe ser aplicada a todas y cada una de las formas relacionadas con un Sistema de Información

Para clasificar la información pueden tenerse en cuenta los criterios definidos en los siguientes niveles:

- Información que puede ser conocida y utilizada sin autorización por cualquier persona
- Información de uso Interno que, sin poder ser publicada, puede ser conocida y utilizada por todos los empleados y algunos colaboradores externos autorizados, y cuya divulgación o uso no autorizados podría ocasionar pérdidas leves y asumibles por la empresa.
- Información Confidencial, que sólo puede ser conocida y utilizada por un grupo de empleados, que la necesiten para realizar su trabajo, y cuya divulgación o uso no autorizados podría ocasionar pérdidas significativas, materiales.

²⁷ Los conceptos y mecanismos presentados en este acápite fueron tomados de la "Guía para la seguridad de los sistemas" publicada por SEDISI. Asociación española de empresas de tecnologías de información

- Información Secreta o Reservada, que sólo puede ser conocida y utilizada por un grupo muy reducido de empleados, generalmente de la alta dirección de la empresa, y que su divulgación o uso no autorizados podría ocasionar graves pérdidas materiales.

Protección de la Información Clasificada

La principal regla de protección es que la información clasificada sea conocida o utilizada, sólo por personas autorizadas y siempre por razones de cumplimiento de la misión de la Entidad. Los funcionarios que tienen acceso a información confidencial o reservada deben tener claramente establecidas en sus funciones y responsabilidades adoptar las medidas de protección y no divulgación de la información que manejen por motivos de trabajo. La información clasificada debe permanecer, en todo momento, lejos del alcance de empleados y personas que no tengan necesidad de conocer la información por motivo de su trabajo. La protección de información clasificada implica:

- tener los medios físicos y lógicos adecuados para protegerla;
- no permitir su acceso público;
- limitar el acceso a esta información.

La información con el más alto nivel de clasificación tiene que permanecer guardada en una caja de seguridad y su utilización tiene que estar restringida a los momentos en los que nadie, que no esté autorizado, pueda verla o leerla.

El uso de cualquier dispositivo para generar salidas impresas que contengan información clasificada debe limitarse a aquellos que:

- estén situados en áreas de Acceso Limitado o Restringido, o
- tengan algún tipo de control de borrado de listados, o
- sean de uso exclusivo del usuario (impresora personal).

Divulgación de Información Clasificada

La divulgación de información clasificada debe realizarse siempre sobre la base de la necesidad de conocerla por motivos de trabajo o tiene que ser autorizada, caso a caso, por el responsable directo de su manejo. Cualquier divulgación a terceros, tiene que estar amparada por un Acuerdo de No Divulgación firmado, y con un período de validez que al expirar tiene que ser renovado.

No debe transmitirse información clasificada a través de medios de comunicación inseguros, a menos que esté cifrada. Siempre que la información clasificada sea enviada a través de redes de comunicaciones debe considerarse la posibilidad de cifrado del Activo de Información, enviando la clave de descifrado por distinto conducto.

Cifrado o Criptografiado

Cuando el acceso físico o lógico a la Información no pueda ser controlado o, por su especial sensibilidad o confidencialidad, requieran medidas adicionales de seguridad, la información tiene que cifrarse de forma que quede ilegible y no pueda ser procesado por ningún usuario o persona no autorizada.

Protección de las Claves de Cifrado

Para la protección de las claves de cifrado tienen que haber definidos e implantados los controles siguientes:

- el uso de las claves debe estar restringido a personas
- usuarios con necesidad de conocerlas por motivos de trabajo; o la gestión y distribución de las claves debe estar restringido a las personas o usuarios autorizados a realizar las funciones de cifrado;

- la autorización de uso de las claves debe ser aprobada por el propietario de la información que se va a cifrar o descifrar;
- el propietario de esta información puede delegar formalmente en el responsable del servicio de cifrado, si lo hubiera, la gestión y aprobación de las claves; el método usado para distribución de las claves tiene que poder asegurar que son recibidas por el destinatario, y sólo por él;
- la clave de cifrado tiene que ser transmitida por un conducto distinto, cuando éste se transmita cifrado;
- cuando el cifrado y descifrado no se realice por medio de programas, los Recursos Informáticos tienen que estar protegidos en un área de Acceso Restringido.

Herramientas de análisis de datos

Las herramientas de representación de información facilitan el análisis de datos, ya que permiten observar el comportamiento de los procesos o situaciones para una adecuada toma de decisiones por parte de los responsables. Algunas de estas herramientas son: la estratificación (que son diferentes maneras de agrupar los mismos datos y permite identificar el problema principal de una situación); hojas de verificación (que son planillas para la recolección de datos); Gráfico de Pareto (que es un diagrama de barras que ordena las situaciones de mayor a menor para jerarquizarlas); Diagrama causa efecto; Diagrama de correlación (gráfico cartesiano que representa la relación de dos variables); Histograma (diagrama de barras que representan la distribución de la frecuencia de una población para verificar el comportamiento de un proceso); Carta de control (gráfico con límites de control que permiten identificar la aparición de causas especiales en los procesos para el monitoreo).

Elemento: Sistemas de información

En virtud de la enorme cantidad de información y de masa documental que se deriva de la administración de los tributos y que no puede ser procesada manualmente los Sistemas de Información son un elemento de gestión cada vez más importante. Este componente debe ser especialmente controlado en la medida que las entidades incrementan su dependencia de los sistemas, la creciente vulnerabilidad, un amplio espectro de amenazas, la escala y el costo de las inversiones actuales y futuras en información y en tecnología de información, el potencial que tienen las tecnologías para cambiar radicalmente las organizaciones, crear nuevas oportunidades y reducir costos.²⁸

Un sistema de información puede definirse como un conjunto de elementos interrelacionados que permiten capturar, procesar, almacenar y distribuir la información para apoyar la toma de decisiones y el control. Si los insumos de este sistema son irrelevantes o están viciados, el producto será irrelevante o viciado, independientemente de lo sofisticados que sean los medios para su procesamiento. Partiendo de esta premisa, lo más importante desde el punto de vista del control de la corrupción es identificar y luego capturar la información sobre las variables relevantes, de lo contrario los sistemas, o se convierten en gastos improductivos o pueden incluso llegar a favorecer la corrupción.

Un sistema de control depende, para ser efectivo, de un sistema de información que responda a los principios de confiabilidad, oportunidad, integridad, precisión y racionalidad, que fundamente la toma de decisiones de una forma ágil y eficiente. Por lo tanto, desde su diseño los sistemas de información (automatizados o no) deben asegurar el ingreso, procesamiento y obtención de la información requerida como

²⁸ COBIT, Objetivos de control para la información y tecnologías resumen ejecutivo, 1998

insumo en los procesos, que sirvan de soporte para el cumplimiento de la misión, los objetivos y funciones, mostrar los resultados de la gestión, generar claras señales de alerta, alimentar los indicadores diseñados para el control de la gestión y contribuir al control ciudadano. Los Sistemas de Información deben cumplir con los siguientes fines:

- Proveer información sobre la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión
- Determinar las variables y datos que generan información coherente, consistente y oportuna.
- Apoyar las funciones de procesamiento de datos requeridos en el manejo y obtención de indicadores
- Proporcionar a las áreas apoyo un acceso sencillo a la información
- Facilitar y sustentar la generación de tableros de control, y demás señales de alarma²⁹

La necesidad de protección es cada vez más perentoria y tiene que ser más sofisticada. Para gestionar esta protección, es necesario contar con una Infraestructura de Seguridad Informática con la formación, dedicación y herramientas especializadas adecuadas. Un objetivo fundamental del control interno es garantizar que se implementen medidas efectivas para la protección de sus Sistemas de Información verificando:

- Que se definan políticas y normas de seguridad
- Se desarrollen procedimientos y métodos de seguridad
- Se divulguen los mecanismos para la protección requerida
- Se involucren en las políticas y procedimientos de seguridad a todos los funcionarios.
- Se valoren los riesgos asociados
- Se creen planes de auditoría sobre la implantación y funcionamiento de las medidas de protección.
- Se instauren controles e indicadores para el mantenimiento del adecuado nivel de protección.
- Se revisen periódicamente el cumplimiento de los mecanismos y políticas de control y seguridad de los sistemas.

Algunos mecanismos de control para la protección de la información son:

Definición de Políticas de seguridad:

La Alta Dirección es responsable de definir y publicar las Políticas y Normas de Seguridad Informática, definir los responsables de su desarrollo, implantación y gestión y divulgarlas como una firme declaración de intenciones. El conjunto de las Políticas de Seguridad debe establecer los criterios de protección en el ámbito de la empresa y servir de guía para la creación de las Normas de Seguridad.

Manejo de Riesgos

Se deben identificar los riesgos que puedan afectar negativamente el mantenimiento de la Confidencialidad, Integridad y Disponibilidad de los Sistemas de información y establecer las acciones necesarias para eliminar o reducir sus posibles consecuencias. El proceso de administración de riesgos implica:

- Identificar, analizar y evaluar los riesgos, para determinar los Sistemas de Información que, en su conjunto o en cualquiera de sus partes, puedan verse afectados directa o indirectamente por amenazas a partir de las posibles amenazas, las vulnerabilidades existentes y el impacto que puedan causar a la gestión o los derechos de los administrados.

29 Guía para el diseño de un sistema de evaluación y control de la gestión. Departamento Administrativo de la Función Pública

- La Gestión de Riesgos, que implica la identificación, selección, aprobación y manejo de las defensas para eliminar, o reducir a niveles aceptables, los riesgos evaluados, con actuaciones tendentes a: reducir la posibilidad de que una amenaza ocurra, limitar el impacto de una amenaza, si ésta se manifiesta; reducir o eliminar una vulnerabilidad existente; permitir la recuperación del impacto o su transferencia a terceros.

Es necesario actualizar periódicamente el análisis de riesgos tomando como base de partida el último realizado y las defensas implantadas hasta la fecha. El análisis de riesgos en el manejo de la información, además de centrarse en los Sistemas de Información existentes, se debe aplicar en el desarrollo de nuevos Sistemas, asegurándolos desde su creación.

Normas de Seguridad Informática

Basándose en las Políticas de Seguridad, la Alta Dirección deberá publicar las Normas de Seguridad y establecer la función de Seguridad Informática para gestionar la protección de la Información. Las Normas son de obligado cumplimiento, por lo que deben ser divulgadas a todos los empleados involucrados. En estas normas definirán qué hay que proteger y el objeto concreto de esa protección. Las normas deben ser claras, comprensibles y conocidas por todos los funcionarios y debe contener como información de control, al menos:

- Fecha de publicación
- Fecha de efectividad o entrada en vigor
- Fecha prevista de revisión o renovación
- Ambito de aplicación (toda la empresa o solo un área determinada)
- Indicar si sustituye a una norma precedente o es nueva.

Procedimientos de Seguridad Informática

Basándose en las Normas de Seguridad, se establecen los procedimientos para proteger lo definido y las personas o grupos responsables de la implantación, mantenimiento y el seguimiento de su nivel de cumplimiento.

En un Procedimiento se deben declarar todas las actividades que lo componen y definir todos los controles necesarios (y sus indicadores de seguimiento) para cumplir con los requerimientos definidos en la Norma correspondiente.

Las actividades que componen cada procedimiento deben analizarse para evaluar si son, o no, automatizables. Posteriormente, se procede a la automatización de las actividades que se hubieran declarado viables para llegar a unos niveles de automatización que minimicen la intervención humana, excepto en alguna toma de decisiones.

Los procedimientos deben ser revisados periódicamente y evaluados con referencia a criterios de calidad previamente establecidos con el fin de: incrementar la fiabilidad de los controles y sus indicadores, proporcionar alertas automáticas, disminuir la intervención humana y reducir el ciclo de los procesos, permitiendo obtener información más actualizada.

Oficiales de Seguridad Informática

Estos especialistas deben poder asesorar sobre todos, y cada uno de, los aspectos de la Seguridad Informática. Asesoran y valoran el nivel de implantación de las Políticas y Normas de Seguridad Informática y el nivel de cumplimiento de los procedimientos establecidos. Analizan los riesgos: definiendo las posibles amenazas, detectando las vulnerabilidades existentes y determinando las medidas a tomar para su eliminación o reducción. También son responsables de los diagnósticos periódicos. Deben ser consultados lo mas rápidamente posible cuando se sospechen incidentes o debilidades de Seguridad, para que establezcan planes de actuación y métodos de aislamiento e investigación del problema.

Autorización de Usuarios

El acceso de cada usuario a los sistemas de la empresa tiene que ser aprobado previamente por la Dirección. Tiene que haber definido un procedimiento, automático o manual, para autorizar la inclusión de nuevos identificadores de usuarios en los Sistemas y que incluya la notificación al director responsable del usuario.

Eliminación de Usuarios

En caso de terminación de la necesidad de uso por razones de negocio o retiro de la entidad, tiene que haber definido un procedimiento, automático o manual, para la eliminación de identificadores de usuarios del sistema. El procedimiento debe incluir los controles para prevenir el acceso de un usuario a los Sistemas, inmediatamente después de la comunicación de la terminación. Un identificador de usuario eliminado, no se volverá a asignar a ninguna otra persona en el futuro.

Revisión de Vigencia

Tiene que haber definido un proceso periódico para asegurar que no existen identificadores de usuario pertenecientes a empleados que se hayan retirado de la entidad o de las áreas en que están los aplicativos. Este proceso puede utilizar como base la comparación con alguna lista de empleados actualizada y servirá de salvaguarda en los casos en que el procedimiento de eliminación de usuarios no haya sido aplicado correctamente. Todos los identificadores de usuario, de empleados no activos en la entidad, encontrados en este proceso tienen que ser eliminados del Sistema, junto con todos sus derechos de acceso concedidos.

Usuarios Inactivos

Un identificador de usuario sin uso puede ser una vía de acceso no autorizado al Sistema. Tienen que establecerse controles para detectar identificadores de usuario que no hayan sido utilizados en los últimos 6 meses (o antes dependiendo de la calidad de la información protegida). El proceso de detección de estos usuarios tiene que ser realizado, al menos mensualmente, y su acceso al Sistema, desactivado.

Revalidación Anual de Usuarios

Tiene que haber definido un procedimiento para la revalidación de usuarios, que debe ser realizado, al menos, anualmente. Debe incluir el envío de la relación de usuarios a cada jefe de las dependencias que utilizan los sistemas para que confirmen si todos y cada uno ellos mantienen vigente la necesidad de uso por razones de sus funciones específicas. Las discrepancias deben ser comunicadas al Oficial de Seguridad para poder desactivar o eliminar a los usuarios.

Autenticación de Usuarios

Sirven para asegurar que un usuario es quien dice ser, cuando accede al Sistema. Se utilizan diferentes métodos como el uso de contraseñas, tarjetas o dispositivos y hasta la utilización de características biométricas. La utilización de sólo uno de los métodos anteriores se denomina Autenticación Simple. Cuando los controles de acceso tienen que ser especialmente restrictivos, pueden combinarse dos, o más, métodos para eliminar, o al menos reducir, los riesgos de utilización no autorizada de un identificador de usuario. En este caso la denominación es Autenticación Reforzada.

Protección de Sistemas en Desarrollo

La protección de la información generada o tratada por una aplicación, debe comenzar a planificarse durante el análisis y el desarrollo (o modificación) y consolidarse durante las pruebas previas a su paso al sistema de producción. Estos requerimientos son aplicables a los desarrollos realizados en la propia entidad o encargados a terceras partes, y deben permanecer vigentes en las posteriores modificaciones por mantenimiento de la aplicación. Simultáneamente con el

desarrollo, o modificaciones de mantenimiento, deben crearse datos de prueba que verifiquen todas las alternativas de cada uno de los programas que componen la aplicación.

Siempre se deben separar los Sistemas de Desarrollo y Producción. Nunca deben ser utilizados datos reales en pruebas, porque no se comprobarán todas las condiciones existentes en los programas y porque su utilización puede comprometer la confidencialidad, integridad y disponibilidad. Estos datos de prueba deben ser guardados durante la vida de la aplicación y actualizados cada vez que se realice alguna modificación en la aplicación que así lo aconseje.

Registros de Intentos de Acceso

Estos registros servirán de base para el análisis de cualquier incidente de Seguridad relacionado con los Sistemas de Información y como documentos a revisar en cualquier auditoría. Tienen que ser registrados los accesos al sistema y los intentos de acceso inválidos. Todos estos registros tienen que ser guardados durante, al menos, un año. Pueden ser:

- Registros de Acceso al Sistema:.
- Registros de Acceso a la información:
- Registros de Actividades

Registros Auditables

Hay que guardar registros auditables para, en caso de investigación de un incidente, poder determinar el uso de la conexión a los servicios internos de la entidad.

Para satisfacer este requerimiento, hay que crear un registro de la actividad que tiene que reflejar como mínimo para cada sesión establecida o acceso:

- la fecha y hora,
- identificación del origen (ej.: usuario del que proviene) y,
- cuando la tecnología lo permite, tipo de acceso, destinatario y el nombre del Activo transferido.

Actividades de revisión y verificación

Se deben establecer varios niveles de revisión:

- Supervisión o Autoevaluación: Cuando una revisión es realizada por un equipo que pertenece a la propia Función.
- Auditoría: Cuando el equipo revisor pertenece al departamento de auditoría de la empresa o se contrata a un grupo de expertos ajenos a la empresa. La auditoría, en un sentido estricto, debe verificar el cumplimiento de lo establecido en las Normas y Procedimientos de Seguridad de la empresa. Las desviaciones observadas serán trasladadas a un informe para la Dirección, junto con las correspondientes recomendaciones para subsanarlas.

La periodicidad de estas revisiones está basada en la obtención de resultados satisfactorios. Un resultado insatisfactorio en cualquiera de ellas obligaría a su repetición antes de 6 meses desde la fecha del informe.

Mantenimiento de la capacidad informática

Se debe disponer de políticas de adquisición y reposición de equipos con las características tecnológicas adecuadas para evitar la obsolescencia y vulnerabilidad de la capacidad informática frente a los avances tecnológicos diseñados y utilizadas en el entorno. Lo anterior también garantiza la agilidad en los trámites y procedimientos internos que por su lentitud o complejidad son especialmente proclives a la corrupción

Elemento: Mecanismos de comunicación

Ya se explicó antes que el nuevo enfoque del control involucra necesariamente el aspecto comunicacional desde el enfoque cibernético que es el que combina la comunicación y el control y comprende los procesos y sistemas de transformación de información y su concreción en procesos de transformación de la información. La comunicación es la que integra y da coherencia a los sistemas y el control es el que regula su comportamiento.

La comunicación es un elemento determinante no solo para la gestión institucional (por el flujo de la información interna y la retroalimentación recibida del entorno), sino que sirve como instrumento de construcción de sociedad. La comunicación tiene que ver tanto con medios, como con intermediaciones; es una disciplina del conocimiento y un instrumento de comprensión de como se construye la sociedad.

Comunicar es "poner en común", socializar contenidos con miras a la construcción de imaginarios colectivos, movilizar y articular propósitos realizables y pertinentes a los diversos actores sociales y convocar a un objetivo común. La comunicación es un bien público, la información por supuesto también es un bien común.³⁰

La comunicación es la transferencia de información de un emisor a un receptor asegurándose de que éste último la comprenda; poner a circular información no significa comunicar. La falta de claridad en la comunicación puede generar riesgos de corrupción, al restar transparencia a las actuaciones administrativas y al contrariar el derecho a la información. Mediante la comunicación también se articulan universos simbólicos y se proponen horizontes éticos que proporcionan criterios de actuación; es el medio a través del cual, se modifica la conducta, se imparte el ejemplo y se transmiten valores. Mediante ella se establecen y difunden las metas, se organizan los recursos, crea un ambiente favorable al servicio público, al control y la evaluación. Los resultados de la comunicación pueden influir positiva o negativamente en la gestión institucional y por su puesto, en el control de la corrupción. Ningún cambio verdadero se produce si no se incorpora en la cultura mediante un proceso comunicativo, convertido en sentido e instalado en las rutinas personales de seres concretos.

La comunicación organizacional, como mecanismo de control de la corrupción, debe orientarse a cuatro líneas de acción específicas:

1. *La imagen corporativa*: Tiene que ver con la manera de construir y manejar la imagen que identifica y proyecta la entidad hacia la sociedad. Aquí actúan la publicidad y las relaciones públicas.
2. *La información pública*: Tiene que ver como la Entidad se expresa frente a la sociedad. Es el escenario asociado a los medios de comunicación. En el se juegan la veracidad, la transparencia, la suficiencia y la oportunidad de la información.
3. *La movilización social*: Tiene que ver con la manera con que la entidad convoca a la sociedad y articula relaciones que la instalan en la cultura y garantizan su sostenibilidad. Implica la realización de eventos, campañas, publicaciones editoriales, etc.
4. *La coherencia organizacional*: Tiene que ver con la manera como la entidad garantiza la adecuada articulación de acciones. De ella dependen las señales que envía a la sociedad y que revierten sobre su imagen y condicionan los márgenes de credibilidad.

30 Construyendo confianza en la Administración pública. CCRE; Casals & associates; USAID.

La comunicación pública debe promover estrategias en tres planos paralelos:

- Plano de la información pública: en el que se construye la opinión pública y en el que además de producir noticias se produce información y contribuye a la construcción de confianza.
- Plano de la pedagogía ciudadana: para la construcción de ciudadanía
- Plano de la movilización social: para el logro de objetivos concertados con las instituciones públicas y privadas en función de objetivos estratégicos; se traduce en cultura política y en acciones democráticas y participativas que contribuyan al buen desempeño del gobierno

Algunas estrategias en este nivel son:

La construcción de imaginarios referidos a la ética de lo público

Es la creación de horizontes de comportamientos deseables para el funcionario. En la medida que estos imaginarios sean más concretos y cercanos a la cotidianidad son mucho más tangibles y posibles como valores de la cultura organizacional. La construcción de imaginarios es una acción comunicativa que supone la formulación colectiva de principios y valores concertados y la producción de textos de circulación interna que los conviertan en un saber institucional.

Producción permanente y sistemática de información pública

Es una practica organizacional que se traduce en la capacidad de comunicar adecuada y oportunamente la complejidad del que hacer cotidiano a partir de la comprensión de los procesos y su importancia para los grupos de interés.

Construcción colectiva y permanente de espacios de participación interna

Que son espacios de empoderamiento personal propiciando el deslinde entre el carácter de empleado (rol contractual) y la condición de servidor público (rol social) que se materializan en la conversación institucional permanente y sistemática.

Uno de los propósitos más importantes de la comunicación respecto del control de la corrupción, es hacer posible la gestión ética en el marco de la responsabilidad social, teniendo en cuenta que más que persuadir o convencer al funcionario con el interés de moldear su conducta moral, lo que se debe buscar es ofrecerle elementos para que pueda construir criterios éticos que le ayuden a discernir, en la cotidianidad de sus acciones el sentido de sus actuaciones y la valoración de los comportamientos tanto oficiales como privados. Se trata de contextualizar, documentar y fortalecer su comprensión de la responsabilidad que le ha sido encomendada, de articular y comunicar hacia la sociedad y hacia el interior de la institucionalidad misma un sentido concreto y específico que es el de la eficiencia, el compromiso, el cuidado y la rectitud en el ejercicio de su actividad como gestor y ejecutor de lo público.

Elemento: Mecanismos para la Democratización de la Administración Pública

Los mecanismos de participación y control ciudadano son los mecanismos de retroalimentación que más información proveen para la prevención y el control de la corrupción y son espacios privilegiados para la creación de confianza.

Uno de los objetivos estratégicos de la Administración Tributaria es fomentar la aceptación mayoritaria de las normas tributarias como mecanismo para el cumplimiento de los fines sociales del Estado; los mecanismos de control y participación ciudadana contribuyen a este fin. Que el sistema tributario se perciba como justo se fundamenta en gran medida en los principios de proporcionalidad, igualdad y equidad, pero sobre todo de transparencia, los que deben ser evidentes para la comunidad a través de la información pública disponible sobre la gestión.

Por otro lado, es responsabilidad de la Administración Tributaria, ejercer su papel protagónico en la definición de las políticas fiscales de cada gobierno a partir del conocimiento y comprensión de la realidad económica de los administrados, labor que se facilita a través de los mecanismos de participación ciudadana en la interacción con los gremios y otros grupos sociales de interés.

Existe una gran responsabilidad en fomentar la cultura de la contribución y la confianza ciudadana, pues si la Administración Tributaria es percibida como corrupta, no existirá la intención de cumplimiento voluntario, por tanto tiene que incluir en sus planes el desarrollo estrategias para involucrar a la ciudadanía. Por otra parte incluir en los programas de mejoramiento del servicio, actividades derivadas de la retroalimentación recibida de los ciudadanos (como la recibida a través de los sistemas de quejas, reclamos y sugerencias). Algunos de los mecanismos de primer nivel de control en este elemento son:

Sistema de quejas, reclamos y denuncias

A través de dependencias y sistemas de información encargados de recibir, tramitar y resolver las quejas, reclamos y denuncias que los ciudadanos formulen y que se relacionen con la misión o el funcionamiento de la Entidad. Dicha dependencias deben además procesar la información para entregar reportes estadísticos a la Alta Dirección que permitan detectar focos de corrupción o servicios deficientes que pueden favorecer prácticas corruptas.

Defensor del Contribuyente y el usuario aduanero.

Como un organo asesor para velar por la protección de los derechos de los ciudadanos cuyo ejercicio resulte amenazado por fallas en la gestión, en la calidad de los actos administrativos o que se originen en prácticas corruptas por parte de los funcionarios.

Rendición de cuentas:

Que son mecanismos mediante los cuales las entidades deben establecer responsabilidades gerenciales y metas concretas y medibles en relación con los Planes de Gobierno, Políticas sectoriales y Plan estratégico. Se basan en el desarrollo de instrumentos para la medición y evaluación de la gestión para el mejoramiento de la eficiencia y la transparencia. Implican hacer públicos tanto los compromisos como los resultados de las respectivas evaluaciones.

Publicación de información institucional de interés público

Se debe publicar información sobre normas básicas que determinen la competencia de la entidad, funcionamiento de las diferentes dependencias y servicios, regulaciones, procedimientos y tramites a que están sujetas las actuaciones de los particulares, brindando descripción detallada de los documentos que deben ser suministrados, las dependencias responsables, los plazos, costos y suministrando gratuitamente las formas y formularios requeridos. Esta actividad se facilita hoy en día a través de la Internet. Mediante este medio se reduce de manera sensible la intermediación ofrecida por personas ajenas a la entidad que suele percibirse como patrocinada por la misma entidad y cuya actuación contribuye al deterioro de la imagen institucional.

Campañas educativas

En una perspectiva de corto plazo, se debe enseñar y orientar a los contribuyentes y usuarios sobre sus obligaciones tributarias y la forma de cumplir con ellas. Lo anterior señalando lo innecesario y peligroso que es incurrir en conductas irregulares y las consecuencias de cometer delitos contra la administración pública o de buscar o cohonestar con conductas irregulares. En una perspectiva de largo plazo las campañas educativas dirigidas a la comunidad, escuelas y líderes comunitarios para

generar conciencia social de fortalecimiento de la cultura de la contribución, especialmente entre las nuevas generaciones de ciudadanos.

6 COMPONENTE: DOCUMENTACIÓN

Elemento: Memoria Institucional

La memoria institucional es un poderoso auxiliar del control de la corrupción, pues por un lado genera pistas de auditoria, y por otro, permite reconstruir información determinante para la adopción o ajuste de los planes y programas. Proporciona una línea de base sobre la cual se pueden valorar los adelantos en materia de control de la corrupción, información sobre procesos proclives a la corrupción, valoración de los costos de la corrupción, focos de corrupción no cubiertos y gestión gerencial para la prevención, control y erradicación de la corrupción, También permite establecer los costos en los que se ha incurrido para el control de la corrupción y los beneficios logrados.

Elemento: Manuales

La documentación de los procesos y procedimientos es un poderoso mecanismo de control de la corrupción, pues limita la discrecionalidad, arbitrariedad y manipulación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que es un foco importante de corrupción. Los procedimientos deben estar además de documentados, debidamente actualizados. Desde el punto de vista de control la carencia de manuales conduce a la falta de marcos de referencia operativos y la administración debe aceptar hechos cumplidos para los cuales siempre hay alguna explicación.

Otros mecanismos dentro de este elemento que sirven para el control de la corrupción son:

Guías Administrativas

Que tienen como objeto orientar a todos los servidores del nivel directivo y ejecutor, para el adecuado manejo y conservación de los recursos públicos y desarrollar una actitud positiva, consciente y responsable hacia el uso razonable, eficiente y efectivo del patrimonio público. Señalan de manera concreta las actitudes en el manejo de los recursos: como proceder cuando se presenta una anomalía, la actitud de los funcionarios y sus jefes inmediatos frente a tales anomalías y las formas de contribuir al buen manejo y protección de los bienes y los tipos de responsabilidad disciplinaria y penal se pueden iniciar en contra de quienes no observen este adecuado manejo.

Guías de control

Son una herramienta de gestión para coadyuvar a las diferentes dependencias en el manejo de sus riesgos y el control de sus procesos críticos, facilitando la labor de autocontrol por parte de los responsables, proporcionando una indicación de los controles mínimos que deben tener en cuenta en el desarrollo de los procedimientos y/o trámites, orientando así el trabajo de verificación del control.

Norma técnica de eficiencia y transparencia

Que es el equivalente para las empresas del sector público a las normas internacionales de calidad ISO. Mediante esta herramienta se documentan de manera detallada los procesos y procedimientos y se estandarizan para eliminar la discrecionalidad que fomenta las prácticas corruptas. Mediante esta norma, que se estandariza procesos transversales comunes a todas las entidades gubernamentales se definen los parámetros de calidad y desempeño de los procesos y los mecanismos

de verificación y control para lograr el aseguramiento de la calidad buscada en función de la protección de los bienes del Estado y el beneficio general.³¹

Normas y disposiciones internas

Mediante este elemento se garantiza la seguridad jurídica tanto para los administrados como para los propios servidores públicos y se asegura la unidad de criterios que elimina la discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de las funciones públicas.

Publicación y actualización de la normatividad

Como se había dicho antes, la amplia difusión de las normas, contrarresta la manipulación de la información que es usada tanto por los servidores públicos como por terceros que actúan como intermediarios, con el objeto de intimidar o desconcertar a los contribuyentes obteniendo a cambio de su asesoría pagos y favores.

Simplificación y unificación de la normatividad

En la medida que se evite la dispersión normativa y se hagan más comprensibles las obligaciones y formas de cumplimiento para los administrados, se cerrarán espacios a la corrupción por uso indebido de la información.

7. COMPONENTE: RETROALIMENTACIÓN

Mediante este componente, la Entidad obtiene información sistemática sobre los resultados alcanzados en la ejecución de sus planes y la realización de sus metas, que le sirve para ajustar y mejorar la planeación futura.

A través del procesamiento de la información proveniente de diversos mecanismos puede analizar y comprender el entorno (estudios económicos y fiscales, información de los gremios y otras entidades estatales) y mejorar el control interno a partir del control social (sistema de quejas, denuncias de terceros, informes de los órganos de control externo, etc.). Estos mecanismos permiten evaluar los resultados efectivos de la gestión, afinar la formulación de metas, estimar la capacidad operativa realmente necesaria, y determinar las prioridades de mejoramiento de procesos y de control.

Comités

Son órganos mediante los cuales se distribuyen y desconcentran las facultades de decisión y se amplia la cobertura de la información sobre procesos que presentan altos perfiles de riesgo de corrupción. Las decisiones, controversias, recomendaciones y compromisos adoptados en dichas sesiones deben ser consignados en actas que sirven de memoria institucional y de mecanismo para reclamar la responsabilidad gerencial. Son órganos que velan por el cumplimiento de las normas y procedimientos y que se pronuncian para dar unidad de criterio sobre temas críticos actuando como autoridades doctrinales al interior de la Entidad sobre diversas materias administrativas. Suelen tener una conformación multidisciplinaria y convocar funcionarios de diversas áreas y niveles jerárquicos y pueden solicitar rendición de cuentas a funcionarios de alto nivel en la organización.

Planes de mejoramiento

Cada actividad de Supervisión o de Auditoría, puede evidenciar debilidades estructurales en la organización que requieren establecer compromisos institucionales para resolver la problemática detectada. Los Planes de mejoramiento son los documentos que se conforman a partir de las recomendaciones producto de las

31 Guías para el mejoramiento de la Administración pública. Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Colombia.

evaluaciones internas o externas y de las propuestas de los cambios que es necesario efectuar para mejorar la eficacia, eficiencia o seguridad de los procesos. El objetivo de los planes de mejoramiento es visualizar el futuro deseable asegurando los recursos, alcances y efectos en el largo plazo.

Las recomendaciones que se formulan para establecer estos planes deben ser concretas y pueden ser de carácter estratégico y estructural o coyuntural. Los Planes se concertan a partir de la validación de estas recomendaciones o de la definición de otras por parte de cada área pero siempre con miras a solucionar de manera definitiva las debilidades detectadas. Debe determinar las dependencias responsables de su implementación, las fechas de cumplimiento de acuerdo con el tiempo lógico para solucionar o resolver la problemática detectada, y los indicadores que permitan determinar el grado de avance y efectividad en su cumplimiento. Finalmente deben consagrar las pruebas de cumplimiento que son los productos finales que evidencian el cambio esperado. Para asegurar el mejoramiento esperado, es necesario hacer seguimiento al adecuado y oportuno cumplimiento de dichos compromisos.

Segundo nivel de control

El Segundo nivel es responsabilidad de la Unidad de Control Interno o Auditoría Interna. Se concentra en la evaluación del funcionamiento Sistema de Control Interno y contribuye al mejoramiento continuo de los procesos y de la gestión a través del examen permanente de cada uno de los elementos que lo conforman.

Las características fundamentales de este nivel de control son:

- El un control es posterior
- Hay independencia funcional de los encargados de ejecutarlo
- La evaluación se realiza a través de las técnicas y procedimientos de la auditoría
- Requiere el libre acceso a la información y registros de la organización amparados en la reserva de legal de la función de auditoría.
- Es una evaluación integral e interdisciplinaria.
- Su papel es de asesoría y no decisorio sobre la gestión del control.

Los objetivos del segundo nivel de control son:

- Evaluar el funcionamiento del Sistema de Control Interno.
- Asesorar a la Alta Dirección para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.
- Evaluar el manejo de los riesgos de corrupción identificados en los principales procesos mediante el examen de los controles implementados y el cumplimiento de los procedimientos establecidos para reducir los riesgos
- Retroalimentar a las áreas responsables sobre controles inexistentes o ineficaces y a las unidades disciplinarias sobre eventos de corrupción detectados a través de la Auditoría.
- Recomendar acciones gerenciales para el mejoramiento integral y estructural de los procesos y las acciones correctivas y preventivas a seguir para controlar los riesgos detectados.
- Retroalimentar a los responsables del tercer nivel de control para la investigación y sanción de hechos de corrupción.
- Evaluar las actividades de monitoreo y supervisión ejecutadas por los responsables del primer nivel para controlar los riesgos detectados.

Auditoría Interna

Comprende las acciones ejecutadas por los auditores internos y externos para medir los efectos de la gestión y el cumplimiento de las normas y procedimientos. Permite evaluar la capacidad de cada área para generar los resultados previstos. La auditoría más que un instrumento de control, es una importante función de staff de la Alta

Dirección en el esfuerzo por hacer la Entidad más eficiente y otorgar mayor valor agregado a la gestión.

La auditoría es un proceso sistemático para obtener y evaluar evidencias, de las cuales se parte para tomar una decisión dentro de las organizaciones, a través de un conjunto de procedimientos lógicos y organizados. El trabajo de auditoría proporciona evidencia sobre la necesidad de controles y sobre la efectividad de los vigentes.

La Unidad de Control Interno elabora y ejecuta planes anuales de auditoría sobre aquellos procesos que han sido calificados como críticos por su vulnerabilidad, por ser altamente proclives a la corrupción o por la magnitud o impacto de los efectos potenciales que se pueden derivar de eventos de corrupción.

Las unidades de control interno tienen además la función de verificar que los controles definidos para los procesos y los procedimientos sean cumplidos por los responsables de la ejecución, que sean revisados y actualizados, y que el área encargada de la aplicación del régimen disciplinario ejerza adecuadamente su función.

Se presenta a continuación una guía mediante la cual se puede evaluar la gestión adelantada en cada componente del Sistema de Control Interno para la prevención, control y erradicación de la corrupción. Esta Guía no solamente sirve para ser utilizada por el equipo auditor de la entidad con el fin de evaluar sino para determinar los aspectos claves sobre los cuales se deben ejecutar auditorías específicas para el control de la corrupción. También puede ser utilizada por los responsables funcionales de cada área lista de chequeo para monitorear el adecuado funcionamiento de cada componente administrativo.

GUÍA PARA EVALUAR EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

COMPONENTE: AMBIENTE DE CONTROL

➤ Principios y valores

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si existe un código ético y éste fue construido de manera participativa y consensual.
- ✓ Mediante muestreo, si los funcionarios (de todos los niveles) conocen y comprenden adecuadamente los valores consignados en el código ético.
- ✓ Si se han realizado actividades orientadas a fortalecer los principios y valores
- ✓ Si están claramente definidas conductas laborales que reflejen los valores institucionales
- ✓ Si se han realizado actividades orientadas a crear conciencia sobre la importancia del control de la corrupción
- ✓ Verifique si se ha medido o evaluado el grado de interiorización de los principios y valores institucionales y su impacto en el mejoramiento de la gestión.

Evalúe:

- ✓ Los mecanismos implementados para fomentar el respeto por los derechos de los administrados.

➤ Compromiso y respaldo de la Alta Dirección

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han dictado políticas por parte de la Alta Dirección que orienten el trabajo y la actitud de todos en la organización frente al tema del control de la corrupción.
- ✓ Si ha existido retroalimentación a la Alta Dirección sobre los resultados de la gestión de las áreas encargadas del control de los riesgos de corrupción.

- ✓ Si existen convenios con otras entidades estatales para integrar acciones de lucha contra la corrupción y evalúe el nivel de cumplimiento de los mismos.
- ✓ Mediante el análisis de actas y de comunicaciones expedidas por la Alta Dirección, si se han impartido directrices específicas para el control y mejoramiento de los procesos identificados como críticos desde el punto de vista de la corrupción y evalúe el cumplimiento de dichas directrices.
- ✓ Mediante muestreo, si los directivos en los diferentes niveles jerárquicos monitorean la aplicación de los controles establecidos en los procesos o puntos claves de control de sus procesos a cargo y evalúe los mecanismos utilizados.
- ✓ Si los directivos conocen las acciones administrativas que se deben impulsar cuando se detectan irregularidades o se reciben quejas y/o denuncias presentadas contra subalternos.
- ✓ El número de denuncias y quejas instauradas contra altos y medios directivos, el trámite dado a las mismas y el estado actual de las investigaciones.
- ✓ Con contribuyentes, usuarios o proveedores, a que instancia piensan que deben acudir para asegurarse que sus propuestas o solicitudes van a ser tenidas en cuenta
- ✓ Con estos mismos grupos a que instancias o mecanismos han acudido cuando han sido víctimas de las conductas arbitrarias o lesivas y la percepción que tienen sobre el resultado de su queja.
- ✓ si se dan a conocer a los funcionarios los resultados de la lucha contra la corrupción (investigaciones y sanciones impuestas) para actuar como poder disuasivo.

Evalúe:

- ✓ En que grado dichas políticas se reflejan y apoyan la gestión
- ✓ Como incide la dirección en el empleo efectivo de controles.
- ✓ El cumplimiento de las directrices impartidas por el Alto Gobierno en materia de lucha contra la corrupción.
- ✓ Si existen mecanismos seguros y confiables mediante los cuales los subalternos puedan denunciar eventos de corrupción o conductas inaceptables por parte de los directivos.
- ✓ Mediante muestreo, la percepción que tienen los subalternos sobre el comportamiento y valores de los miembros del equipo directivo.
- ✓ La retroalimentación que se recibe de los demás órganos estatales de control y el uso que se da a esta información

➤ **Cultura organizacional**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han adelantado estudios para identificar la cultura dominante y las diferentes subculturas en la organización y para establecer los valores imperantes en dichos grupos culturales.
- ✓ Si se han identificado y cultivado los líderes informales y si se han analizado los valores que representan
- ✓ Si existen mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos

Evalúe:

- ✓ Mediante encuesta y conforme a los valores de la cultura dominante, cuales son los “héroes” (perfil de los personajes admirados) y cuales son los “villanos” (perfil de los personajes repudiados) de la organización.
- ✓ El grado de atención que le ofrece la organización a las actitudes y conductas que influyen en el comportamiento y nivel de desempeño del personal.

COMPONENTE: ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

➤ **Identificación de riesgos**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si están claramente identificados los procesos críticos tanto misionales como de apoyo.
- ✓ Si se ha aplicado o se aplica actualmente alguna metodología para la identificación y administración de riesgos.
- ✓ Si los directivos han recibido capacitación sobre el tema de la Administración de riesgos.
- ✓ Si se tienen identificados los procesos críticos de cada área desde el punto de vista de la corrupción (los más sensibles, los más vulnerables, los más proclives)
- ✓ Si están identificados los riesgos en los procesos misionales y en los procesos de apoyo más sensibles a la corrupción.

Evalúe

- ✓ Si los mapas de riesgo se actualizan como resultado de la supervisión realizada por cada área, o de las auditorías internas o externas.
- ✓ Si existe en la entidad acuerdo sobre los Términos “riesgo” y “Administración del riesgo”
- ✓ Si existen parámetros claros para el manejo del riesgo.
- ✓ Si la responsabilidad sobre el manejo del riesgo está claramente establecida y entendida en la entidad

➤ **Valoración del riesgo**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si la Alta Dirección cuenta con un mapa general que le permita identificar los principales riesgos de corrupción.
- ✓ Si los jefes de cada área funcional poseen mas de riesgo de sus respectivos procesos.
- ✓ Si existen mapas de riesgo en los procesos críticos

➤ **Plan de manejo de Riesgos**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se evalúan y actualizan los controles implementados para mitigar los principales riesgos detectados.
- ✓ La periodicidad de estas actividades
- ✓ La adopción de correctivos en los procesos en los cuales se han evidenciado hechos de corrupción por parte de organismos externos de control

Evalúe:

- ✓ La funcionalidad y efectividad de algunos de los mecanismos de control implementados para minimizar los principales riesgos.
- ✓ Los informes de gestión de las áreas encargadas del control de la corrupción y si encuentra desviaciones significativas frente a los planes, indague las causas.
- ✓ En que medida están controlados los riesgos de origen externo

COMPONENTE: DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

➤ **Esquema Organizacional**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se encuentran formalmente establecidos los diferentes niveles y líneas jerárquicas, delimitadas las responsabilidades en cada uno de ellos y los mecanismos y canales de comunicación y coordinación.
- ✓ Si existen claros parámetros y límites cuantificables de los gastos o montos sobre los cuales se puede decidir en cada nivel gerencial y la facilidad para decidir sobre los mismos.
- ✓ La existencia de controles previos o posteriores sobre este tipo de decisiones
- ✓ Si se encuentran claramente definidos los niveles de autoridad y responsabilidad en toda la escala jerárquica para el control de la corrupción.
- ✓ En quien recae la responsabilidad de los controles. Esta descentralizado el control?
- ✓ Si existe un equipo o área de trabajo encargada en forma exclusiva del diseño, preparación, implementación y actualización de controles.
- ✓ Si las áreas encargadas del control de la corrupción poseen la estructura adecuada y los recursos necesarios para el eficiente y eficaz cumplimiento de sus funciones.

Evalúe:

- ✓ Como influye el diseño de la estructura organizacional en el control
- ✓ El número de decisiones que se concentran en los cargos de dirección de las áreas donde se manejan decisiones de tipo económico o que afectan directamente los intereses de los contribuyentes y usuarios.
- ✓ Si la configuración de las áreas tiene la transparencia y fluidez de comunicación básicas para que los jefes puedan ejercer el control sobre las responsabilidades delegadas.
- ✓ Las normas y directrices que señalan a los funcionarios los límites de sus competencias o delegaciones.
- ✓ Las delegaciones en relación con los procesos críticos o procedimientos más proclives a la corrupción.
- ✓ El grado de autonomía o dependencia con respecto a los superiores inmediatos de los directivos que manejan este tipo de decisiones.
- ✓ El objeto, estructuración, periodicidad, calidad y consistencia de los informes remitidos por los delegatarios; verifique si son entregados dentro de los plazos establecidos y conforme a los parámetros impartidos.
- ✓ La utilización de dichos informes para la toma de decisiones sobre la conservación de la delegación. Verifique si son analizados, confrontados, controvertidos y si dan lugar a sugerencias y recomendaciones.
- ✓ Si las áreas encargadas del control de la corrupción se encuentran ubicadas dentro de la estructura jerárquica de tal manera que se garantice su independencia y su fácil comunicación con la Alta Dirección.
- ✓ Si en la asignación de las funciones a dichas áreas se han establecido las atribuciones necesarias para el cumplimiento de su labor.
- ✓ Si las áreas encargadas del control de la corrupción no tienen asignadas o realizan funciones ajenas a su naturaleza y rol dentro de la Entidad.
- ✓ A partir del análisis presupuestal y de la información estadística disponible, efectúe un análisis costo-beneficio de los resultados obtenidos en los programas realizados para la lucha contra la corrupción.

➤ **Planeación**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si en el Plan estratégico existen objetivos relacionados con el control y erradicación de la corrupción. Evalúe los avances en el cumplimiento de dichos objetivos.

- ✓ Si las áreas de Control Interno y Control Disciplinario cuentan con un Plan Operativo y analice la concordancia de sus metas y objetivos con el Plan Estratégico de la Entidad.
- ✓ Que el Plan Operativo de dichas áreas tenga claramente definidos los tiempos de ejecución de cada actividad, indicadores de seguimiento y de cumplimiento y los responsables. Evalúe los avances en el cumplimiento de dichos objetivos.
- ✓ Si existe un sistema de registro y control de la información relacionada con el control y erradicación de la corrupción que permita establecer con veracidad y exactitud el avance y cumplimiento de los Planes y objetivos.
- ✓ Si se han impartido lineamientos e instrucciones que definan las prioridades a seguir por parte de las áreas involucradas en el control de la corrupción en función de los mapas de riesgos

Evalúe:

- ✓ Los mecanismos y criterios para establecer estrategias y objetivos de control de la corrupción.

➤ **Procesos y procedimientos**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han implementado programas de Racionalización y Simplificación de trámites en los procesos críticos.
- ✓ Si existe y se ejecuta un plan de mejoramiento de los procesos críticos y de los procedimientos en los cuales se han detectado fallas de control como resultado de eventos de corrupción.
- ✓ Si se han efectuado cambios en los mecanismos de control en los procesos sometidos a cambios normativos o procedimentales.

Evalúe:

- ✓ En que medida los procedimientos sistematizan y ordenan el trabajo
- ✓ Si los procedimientos y trámites relacionados con los procesos críticos se realizan de conformidad los principios constitucionales.

➤ **Administración del Talento Humano**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han efectuado diagnósticos para fundamentar los procesos de cambio.
- ✓ Si se realizan actividades de sensibilización para enfrentar la resistencia al cambio
- ✓ Si existen indicadores para hacer seguimiento y evaluar la efectividad en los procesos de cambio implementados.
- ✓ Si se evaluaron los riesgos nuevos introducidos por los cambios implementados

Evalúe:

- ✓ Si existen claros parámetros para que la administración del talento humano contribuya a la prevención y control de la corrupción como criterios aplicables al reclutamiento, la selección, formas de provisión de vacantes, ascensos y formas de acceso y condiciones de permanencia en cargos directivos, movimientos dentro de la planta, formación y capacitación, formación gerencial, mecanismos de evaluación y formas de retiro del servicio.
- ✓ Si en la evaluación del desempeño de los jefes de área se toma en cuenta el cumplimiento de las acciones de prevención y control de la corrupción.
- ✓ Si el resultado de la evaluación de la gestión de las áreas encargadas del control de la corrupción es coherente con los resultados de los planes y programas en la materia.
- ✓ Los mecanismos empleados para administrar los procesos de cambio en la entidad. Especialmente en los procesos o sistemas para el control de la corrupción.
- ✓ Las medidas de cambio implementadas para el control de la corrupción.

- ✓ Los riesgos que se mitigaron o eliminaron con la implementación de los cambios administrativos o tecnológicos implementados.

COMPONENTE: CONTROL DE LA GESTION

➤ **Actividades de control**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Los mecanismos mediante los cuales se definen los requisitos de control
- ✓ La existencia de mecanismos de control inmersos en los procedimientos para la ejecución de los procesos críticos.
- ✓ Si están claramente identificados los puntos y actividades de control en los procesos críticos.
- ✓ Mediante una muestra, que se aplican los controles claves en las actividades principales de los procesos críticos.
- ✓ Si se generan informes de seguimiento de las acciones de control y quienes son los destinatarios de dichos reportes.
- ✓ Con que frecuencia se revisan y actualizan los mecanismos de control
- ✓ Si existen mecanismos para determinar la calidad de la información con la cual se alimentan los indicadores.
- ✓ Si los indicadores están registrados en la "hoja metodológica del indicador", publicados oficialmente y han sido divulgados, si se archivan sistemáticamente los resultados de su medición, para poder efectuar comparaciones de un periodo a otro

Evalúe:

- ✓ Si el control parte de un marco de actuación establecido en función de: Pautas dictadas por el gobierno o la alta dirección; plan estratégico; experiencia obtenida con el tiempo; requerimientos y retroalimentación de clientes internos y externos; condiciones del entorno; naturaleza del proceso.
- ✓ La jerarquización de los controles en los procesos críticos
- ✓ El tipo de controles implementados y su efectividad, confrontándolos con los hallazgos de auditoría.
- ✓ Si los controles implementados son principalmente: preventivos (anticipan los problemas), Concurrentes (resuelven los problemas cuando se presentan) o de retroalimentación (resuelven los problemas después de que ocurren)
- ✓ La eficiencia, pertinencia, economía y racionalidad de los controles inmersos en los procesos críticos.
- ✓ La cantidad y costo de los controles preventivos vs los correctivos implementados en los procesos críticos
- ✓ Como se retroalimenta el ejercicio del control.
- ✓ Que criterios se consideran para determinar el impacto de los controles en la organización.

➤ **Monitoreo**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han elaborado y ejecutan Planes para el control de los procesos críticos
- ✓ Si se han diseñado y se utilizan indicadores para la medición de la efectividad en el control y erradicación de la corrupción.

Evalúe:

- ✓ Los indicadores utilizados para evaluar: qué miden, la frecuencia de la medición, la efectividad de los indicadores para medir el comportamiento de las variables relevantes.

➤ **Supervisión**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han establecido prioridades para la supervisión por parte de los responsables de los procesos críticos.
- ✓ Si se han ejecutado los Planes de Supervisión

Evalúe:

- ✓ La utilidad que se da a los informes de Supervisión. Establezca si se han elaborado y ejecutado planes de mejoramiento como resultado de esta supervisión.

➤ **Evaluación independiente**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han ejecutado auditorias a los procesos críticos. Establezca su periodicidad.
- ✓ si se han elaborado Planes de Mejoramiento para solucionar las debilidades detectadas. Establezca si se ha realizado seguimiento a dichos planes.
- ✓ Si los informes de auditoria que consignan hallazgos o indicios de corrupción han sido trasladados al área disciplinaria. Establezca el grado de avance de las investigaciones correspondientes.

Evalúe:

- ✓ En los informes de auditoria, si se ha evaluado el control de los riesgos detectados en los procesos críticos.
- ✓ El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el área de control interno para el control de la corrupción.
- ✓ Si se han implementado las recomendaciones de las auditorias realizadas por los órganos externos de control.

COMPONENTE: INFORMACION

➤ **Manejo de la información**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se ha identificado y clasificado la información sensible.
- ✓ Si están determinados los requerimientos de protección a la información durante todas las etapas de creación, procesamiento manual o automático, manipulación, reproducción, distribución, almacenaje, clasificación, decodificación y destrucción.
- ✓ Si se han implementado las acciones para proteger la información según la clasificación asignada.
- ✓ Si se han implementado y se revisan periódicamente los permisos de acceso a los aplicativos que manejan información sensible.

Evalúe

- ✓ La efectividad y seguridad de los canales de comunicación.

➤ **Sistemas de información**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Que tipo de recursos informáticos que soportan el control
- ✓ Si se han identificado los programas sensibles
- ✓ Si se han impulsado las investigaciones para los accesos no autorizados.
- ✓ Si se cuenta con un Plan de Recuperación de información y si se realizan pruebas periódicas.
- ✓ Si se han definido indicadores para monitorear los principales riesgos relacionados con los sistemas de información
- ✓ Si se ha impartido capacitación y actualización a los funcionarios dedicados a seguridad de los sistemas.

- ✓ Si se revisan periódicamente los controles de Seguridad en los programas sensibles para establecer si funcionan correctamente y para los fines que fueron creados.
- ✓ Si se han efectuado auditorias a los sistemas de información, su periodicidad, la adopción de mecanismos para mejora las deficiencias detectadas y la efectividad de los correctivos implementados
- ✓ Si se comunica a la autoridad competente cualquier desviación o anomalía detectada.
- ✓ La periodicidad con la cual se revisan las tablas de auditoria y el destino de los informes generados
- ✓ Si se han diseñado nuevos controles en los casos en los que se ha detectado que han sido vulnerados los controles disponibles.

Evalúe:

- ✓ La racionalidad con que se emplean los recursos de información.
- ✓ La adecuación entre los controles y los desarrollos tecnológicos.
- ✓ Si han sido tenidas en cuenta las recomendaciones de los informes de diagnósticos de Seguridad e implantadas las acciones necesarias para corregir los riesgos reales o potenciales descritos.
- ✓ Los recursos invertidos en infraestructura informática para mejorar el servicio y el control de la corrupción.

➤ **Mecanismos de comunicación**

Verifique mediante comprobación documental:

- ✓ Si se tienen establecidos claros canales para comunicar al nivel directivo los hallazgos relacionados con hechos de corrupción.

Evalúe:

- ✓ Si se efectúa una adecuada retroalimentación entre las áreas encargadas del control de la corrupción y las demás áreas para la prevención de los riesgos y la sanción de eventos de corrupción.
- ✓ La efectividad de la comunicación, cotejando el conocimiento y aplicación de las directrices y políticas de la alta dirección en materia de control de la corrupción.

➤ **Mecanismos para la Democratización de la Administración Pública**

Verifique mediante comprobación documental:

- ✓ La existencia de mecanismos que permitan la participación social y la vigilancia de la gestión pública por parte de la ciudadanía y grupos de interés (sistema de quejas, denuncias, página web, veedurias ciudadanas, rendición de cuentas, etc).
- ✓ Si existen mecanismos para la rendición de cuentas y verifique la emisión de informes conforme a los requerimientos y parámetros legales.
- ✓ Si la información recepcionada por los medios de control ciudadano se analiza y valora para identificar riesgos y determinar el grado de efectividad del control.
- ✓ Si se registran adecuadamente las quejas y denuncias interpuestas por los ciudadanos
- ✓ El trámite dado a las quejas y denuncias presentadas, tomando una muestra con criterios de nivel del implicado, cuantía, tipo de anomalía denunciada, etc.
- ✓ Si la entidad cuenta con planes de mejoramiento y estrategias de investigación orientadas a los procesos y tramites sobre los cuales se presenten el mayor número de quejas y denuncias
- ✓ La publicación y permanente actualización de información de interés general como la relacionada con actualización es en la normatividad, modificaciones en los trámites, asignación de recursos, etc.
- ✓ La existencia de mecanismos internos para la participación de los funcionarios en el mejoramiento institucional.

Evalúe:

- ✓ El funcionamiento de los mecanismos de participación y control ciudadano.
- ✓ Los mecanismos implementados para fomentar el respeto por los derechos de los administrados.

COMPONENTE: DOCUMENTACION

➤ **Memoria Institucional**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ La existencia y manejo de informes sobre quejas y denuncias
- ✓ La existencia de actas de los comités en que se discuten y toman decisiones gerenciales sobre la lucha contra la corrupción.
- ✓ Que en dichas actas se consignen las conclusiones más importantes de los informes presentados, las decisiones tomadas y los compromisos de mejoramiento adquiridos por los responsables en cada nivel y área.

Evalúe

- ✓ Los formatos para recolectar información sobre corrupción (recepción de quejas y denuncias)
- ✓ La forma como se archivan y custodian, los expedientes relacionados con hechos de corrupción.

➤ **Manuales**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se mantienen debidamente actualizados los manuales mediante un sistema de hojas intercambiables que permita registrar modificaciones, ajustes y adiciones.
- ✓ Si los procedimientos mediante los cuales se realizan los procesos críticos están claramente establecidos, documentados y actualizados.
- ✓ Si los procesos y procedimientos se ejecutan de conformidad con lo establecido en los manuales.
- ✓ Si se han estandarizado los procedimientos de control de los procesos críticos.

Evalúe:

- ✓ El conocimiento que tienen los responsables de los procesos críticos de los manuales de procedimientos.

➤ **Normas y disposiciones internas**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si los responsables de los procesos críticos conocen la normatividad interna y externa que los regula.
- ✓ Mediante muestreo, si se conocen las normas sobre deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos.

Evalúe:

- ✓ El cumplimiento de las normas para la sanción de los eventos de corrupción o de conductas inaceptables

COMPONENTE: RETROALIMENTACION

➤ **Comités**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han efectuado Comités de lucha contra la corrupción y evaluación de quejas y denuncias.
- ✓ La participación de la Alta Dirección en dichos comités

Evalúe

- ✓ La normatividad que reglamenta el funcionamiento de dichos comités y verifique su cumplimiento.
- ✓ El tratamiento dado a los temas relacionados con la lucha contra la corrupción en los diferentes comités en los que interviene la Alta Dirección.

➤ **Planes de mejoramiento**

Verifique mediante comprobación directa:

- ✓ Si se han elaborado planes de mejoramiento de los procesos en los cuales se han identificado riesgos de corrupción como resultado de las auditorías internas y externas

Evalúe:

- ✓ El nivel de avance en el cumplimiento de los compromisos de mejoramiento
- ✓ La efectividad de los correctivos implementados.

Tercer nivel de control

El tercer nivel de control se orienta a la erradicación de la corrupción a través de acciones especiales de investigación y sanción. Aunque forma parte del esquema funcional del control, este nivel no es en estricto sentido una función del Control Interno y es responsabilidad básicamente de las áreas de control Disciplinario, investigación penal y organismos de inteligencia.

En este nivel de control se establece la coordinación con los órganos estatales externos con los cuales se comparten objetivos de lucha contra la corrupción. En Colombia: la Contraloría General de la República, la Procuraduría; la Fiscalía y los organismos de seguridad del Estado.

Los resultados de este nivel de control se concentran, por una parte, en acciones correctivas que se implementan en el primer nivel de control a través del mejoramiento continuo de los procesos, procedimientos y trámites. Por otra parte, en el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Los objetivos específicos de este nivel de control son:

- Identificar las fallas de control que posibilitaron la ocurrencia de eventos de corrupción.
- Establecer responsabilidades individuales sobre funcionarios o particulares con fines sancionatorios en relación con eventos de corrupción detectados o denunciados y documentar los hechos con fines penales.
- Generar riesgo subjetivo para persuadir a los funcionarios y particulares de la comisión de hechos que puedan constituir faltas disciplinarias o penales.
- Identificar casos y focos de corrupción para determinar con precisión los objetivos de control de la corrupción.
- La búsqueda, acopio, registro, clasificación, análisis y verificación de la información en una etapa prejudicial.
- Presentar informes a los órganos especializados de investigación y sanción.
- Desarrollar mecanismos de investigación para el control interno disciplinario.
- Desarrollar pistas de auditoría que permitan registrar la huella del delito, a través de la documentación de los procedimientos y el registro de los movimientos y operaciones realizadas para establecer el abuso del poder público o la obtención del beneficio privado

Las principales estrategias en este nivel están orientadas al fortalecimiento de la participación ciudadana en el control social y a la cooperación interinstitucional en labores de investigación y sanción de corrupción. Este nivel más que preventivo tiene un carácter correctivo (detecta fallas de control) y reparativo (a través de la sanción busca la reparación económica y social del daño causado por el corrupto)

Algunas de las estrategias implementadas en Colombia son:

- ❖ La adopción de un **Código Disciplinario Unico** aplicable a todos los funcionarios del Estado
- ❖ La conformación de la **Subcomisión ciudadana de la Comisión para la moralización**, como mecanismo de interacción entre la ciudadanía y el Estado. Tiene por objeto examinar y hacer sugerencias a las entidades públicas y privadas sobre las fuentes de corrupción, promover la vigilancia, control y fiscalización en la ejecución de las obras públicas y ña realización de audiencias públicas para analizar situaciones concretas de corrupción. De ella forma parte la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).
- ❖ **Plan Nacional de Veedores**: que busca la difusión, sensibilización y capacitación para el ejercicio de la participación a través de veedurías. Las entidades están en la obligación de suministrar la información solicitada mediante el ejercicio del Derecho de Petición, consagrado en la Constitución Política.
- ❖ **Sistema de Recepción de información sobre corrupción**: que es un mecanismo tanto para la recepción de información sobre casos de corrupción para ser tramitados ante los órganos competentes, como para la realización de investigaciones que requieran especial celeridad, a través de una Unidad especializada de investigación compuesta por un fiscal delegado, dos funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad(DAS) y un funcionario de la DIAN.
- ❖ Aplicación de sanciones especiales sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos condenados a la reparación patrimonial del daño causado al Estado por acción u omisión. Son: **la Acción de Repetición** que es la obligación de repetir acciones jurídicas contra el servidor cuyo comportamiento haya estado revestido de dolo o culpa grave, su actuación se haya producido en su calidad de servidor público y su actuación haya dado origen a una condena que obliga al estado a una reparación patrimonial. Y el **Llamamiento en Garantía**, como un mecanismo práctico y expedito para que el servidor responda con su patrimonio en el evento de una condena a la Administración que fue comprometida por la actuación de un servidor público.
- ❖ **Pactos de Integridad**: que busca promover la suscripción, por parte de quienes participan en procesos licitatorios o de contratación de mayor cuantía, de un acuerdo sobre normas éticas de comportamiento que promuevan la transparencia en el proceso.