

**El Control Fiscal de Gestión y Resultados a las Administraciones Municipales
contribuye a mejorar la eficiencia y prestación de servicios al ciudadano.**

Harold Eduardo Benavides Osejo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - Unad

Ecacen

Maestría Organizaciones

Pasto

Octubre de 2016

Control Fiscal de Gestión y Resultados a las Administraciones Municipales contribuye a mejorar la eficiencia y prestación de servicios al ciudadano.

Harold Eduardo Benavides Osejo

Trabajo de grado en la modalidad de proyecto de investigación aplicado para optar al título de Especialista en Gestión Pública.

Director:

Mauricio Alexander Cruz Pulido

Docente Unad

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - Unad

Ecacen

Maestría Organizaciones

Pasto

Septiembre de 2016

Contenido

	Pág.
Resumen	11
Palabras claves	12
Key words	12
Introducción	13
Descripción del problema	15
Planteamiento del problema	15
Formulación del problema	17
Justificación	18
Objetivos	21
Objetivo general	21
Objetivos específicos	21
Delimitación temporal, espacial y conceptual de la investigación	23
Delimitación temporal y geográfica	23
Delimitación conceptual	23
Marco de referencia	24
Marco legal	24
Marco conceptual	29
Marco teórico	38

	Pág.
Control fiscal orientado a resultados	45
Metodología	49
Línea de investigación	49
Tipos de investigación	50
Método	51
Fuentes y técnicas de recolección de información	51
Control fiscal y gestión pública municipal integrados y orientados a resultados	53
Gestión pública municipal para resultados	53
Planes de desarrollo municipales	54
Plan indicativo	56
Sistema presupuestal	57
Plan financiero	57
Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI	58
Presupuesto anual	58
Plan Anual de Adquisiciones	59
Contratación Estatal	60
Plan Anual Mensual izado de Caja – PAC	60
Principios Básicos de la Gestión Pública.	60
Eficiencia	63
Eficacia	63
Efectividad	64
Coherencia	64

	Pág.
Equidad	64
Consistencia	65
Proceso de planeación	65
Viabilidad	65
Focalización del gasto	65
Economía	67
Valoración de costos ambientales	67
Control fiscal de gestión y resultados municipal	67
Auditorías de control fiscal	69
Auditorías de control fiscal de gestión y resultados a los municipios	69
Control de gestión	71
Control de resultados	71
Control financiero	71
Control de legalidad	72
Revisión de cuentas	72
Evaluación de control interno	72
Proceso de la auditoría de control fiscal de gestión y resultados.	72
Proceso de auditoría especial de evaluación y control fiscal de gestión y resultados.	75
Conclusiones de auditoría especial de evaluación y control fiscal de gestión y resultados.	77
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan de desarrollo	79
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan indicativo	83
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan operativo anual de inversiones.	86

	Pág.
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el presupuesto	89
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan anual de adquisiciones	92
Evaluar el enfoque de gestión y resultados en la contratación	94
Evaluación de causas y efectos.	98
Causas Directas	99
Problema Central	100
Efectos	100
Acciones de mejora	101
Pronunciamiento de la auditoria	107
Pronunciamiento de auditoria gestión y resultados	108
Referencias	111
Anexos	113

Lista de Graficas

	Pág.
Grafica 1. Gestión Pública y Control Fiscal Municipal Orientados a Resultados	52
Grafica 2. Matriz principios de la gestión pública	59
Grafica 3. Cadena de valor publico	60
Grafica 4. Matriz coherencia planeación y presupuesto	63
Grafica 5: Matriz focalización y enfoques	64

Lista de anexos

	Pág.
Anexo 1. Matriz estratégica sector educación - Plan de Desarrollo	113
Anexo 2. Plan indicativo - sector educación	114
Anexo 3. Plan Operativo Anual de Inversiones - sector educación	115
Anexo 4. Presupuesto - sector educación	116
Anexo 5. Plan anual de adquisiciones - sector educación	116

Resumen

La constitución política de 1991, establece que la Gestión Pública Territorial tiene un enfoque de gestión para resultados, esto requiere un alineamiento entre la planeación, gestión financiera, contractual y evaluación, sin embargo, solo hasta el año 2012 y en 2016 se ha impulsado desde el DNP la formulaciones de planes de desarrollo municipales con este enfoque e resultados, un gran número de municipio avanza en la planeación 2012, pero muy pocos realizaron el despliegue adecuado a la gestión financiera y contractual por resultados, repercutiendo en una deficiente gestión, prestación de servicios públicos y atención de la comunidad.

Igualmente, el Control Fiscal territorial tiene este enfoque, que se realiza a través de las auditorias, también llamadas de desempeño. Solo hasta el año 2013 se unifico una guía de auditorías territoriales e incluyo el componente de evaluación de Gestión y Resultados, sin embargo, la guía solo indica lo que se debe hacer en términos generales, pero no existe adicionalmente un instructivo y/o una metodología que en esta lógica articule la gestión pública territorial y control fiscal; proponer esta articulación, y mediante un ejemplo desarrollar el Control de Gestión y Resultados, es el propósito de este proyecto, y en efecto con ello aportar a la identificar las mejoras que deben emprender las administraciones, repercutiendo en una eficiente gestión, prestación de servicios públicos y atención de la comunidad.

Palabras claves

Control fiscal, gestión, planeación, resultados, productos, insumos, procesos, presupuesto, contratación, servicios públicos, ciudadano, mejoramiento.

Key words

Fiscal control, management, planning, outcomes, outputs, inputs, processes, budget, procurement, public services, citizen, improvement.

Introducción

A partir de la Constitución del 91 y ley 42 de 1993, para el ejercicio del control fiscal, cada contraloría territorial municipal y departamental elaboro su propia metodología de auditorías a entidades territoriales, estas mencionaban el control de gestión y resultados, pero no lo desarrollaron. En el año 2013 en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 1474 de 2011 (Artículo 130), la Contraloría General de la Republica, luego de un proceso de construcción participativa con todas las contraloras territoriales del país, elaboran una metodología unificada de auditorías (noviembre 2013), “Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales” la cual fue adoptada por la mayoría de estas contralorías; esta guía contempla que la ejecución de proceso auditor se realiza con dos (2) componentes: El primero Evaluación de Gestión y Resultados, el segundo Control Financiero y Presupuestal. Sin embargo, el primer componente solo plantea en términos generales lo que se debe hacer, pero no indica el cómo se debe hacer, el proceso y procedimiento, y hasta el presente no se ha desarrollado unan guía o instructivo con tal propósito.

De lo anterior concluimos que, hasta la fecha han sido aislados y débiles los ejercicios de control fiscal de Gestión Resultados, ejercidos por las contralorías territoriales, que no se han desarrollado los procesos y metodología para este control, es por tanto, en este escenario que formulamos la propuesta de investigación, con el fin de contribuir a su comprensión y desarrollo.

Dado lo anterior, en esta investigación estudiamos inicialmente por separado la gestión pública municipal y el control fiscal territorial, seguidamente se propone un proceso metodológico que articula estas dos, indicando como se realiza el control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, y la consecuente formulación de planes de mejora que apunten a la eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano.

Descripción del problema

Planteamiento del problema

El planteamiento se hace a partir de la identificación de un problema central, de sus causas y consecuencias directas e indirectas:

Problema Central. El Insipiente control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, es cómplice de la ineficiencia en la prestación de servicios al ciudadano y mala gestión pública. La Gestión Pública Territorial en Colombia, conforme a la Constitución y la Ley es una gestión con un enfoque orientado a resultados, en la misma forma la Constitución plantea que el Control Fiscal se debe hacer sobre la gestión y sus resultados.

Causa directa. Bajo número de municipios en Colombia han implementado un proceso sistémico de planeación, gestión financiera y contratación por resultados. En el año 2012 el Departamento Nacional de Planeación DNP, elaboro una metodología para la formulación de planes de desarrollo municipales con enfoque de Gestión por Resultados, a gran parte de estos municipios (540) el DNP les brindo asistencia técnica y formularon sus planes con matrices que contenían indicadores de resultados y de producto, pero solo pocos de estos municipios complementaron e implementaron un proceso sistémico de planeación, gestión financiera y

contratación por resultados. En el año 2016 nuevamente el DNP, divulgo una metodología con igual enfoque para planes de desarrollo.

Causa directa. Débil control fiscal territorial con enfoque de gestión por resultados, integral en la planeación, gestión financiera y contratación. La Constitución (Artículo 272). Establece que “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva”. incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”, esto es retomado en la ley 42 de 1993 artículo 9.

Causa indirectas. Bajas capacidades en gestión pública por resultados de las administraciones municipales y en el control fiscal territorial, hace que presente una deficiente identificación riesgos y mala gestión de mejoramiento en la gestión pública municipal.

Las principales consecuencias identificadas en la situación problemica son las siguientes:

- Bajas tasas de cobertura en educación, acueducto, vacunación y altas tasas mortalidad infantil, analfabetismo, déficit de vivienda, bajo nivel en pruebas saber, etc. - Deterioro calidad de vida de la población.
- Elevado número de administraciones municipales que incumplen normas sobre gestión por resultados - elevados índices de corrupción.

- Alto porcentaje de incumplimiento de los objetivos, programas, proyectos y en su conjunto de los planes de desarrollo - Mala Gestión pública municipal.
- Baja participación ciudadana, en asuntos de interés y gestión pública, altas tasas de insatisfacción de usuarios de servicios públicos - Desconfianza ciudadana en la democracia y gestión pública.
- Deficientes ejercicios de rendición de cuentas, de control social a la gestión y resultados.

Formulación del problema

¿El deficiente control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, es cómplice de la ineficiencia en la gestión pública municipal y deterioro en la prestación de servicios al ciudadano?

Justificación

¿Un control fiscal de gestión y resultados efectivo a las administraciones municipales, contribuye a la eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano y buena gestión pública?

A partir de la Constitución del 91, para el ejercicio del control fiscal, cada contraloría territorial municipal y departamental elaboro su propia metodología de auditorías a entidades territoriales, estas mencionaban el control de gestión y resultados, pero no lo desarrollaron. En el año 2013 en cumplimiento de lo ordenado en la Ley 1474 de 2011 (Artículo 130), la Contraloría General de la Republica, luego de un proceso de construcción participativa con todas las contralorías territoriales del país, elaboran una metodología unificada de auditorías “Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT” la cual fue adoptada por la mayoría de estas contralorías; esta guía contempla que la ejecución de proceso auditor se realiza con dos (2) componentes: El primero Evaluación de Gestión y Resultados, el segundo Control Financiero y Presupuestal. Sin embargo, el primer componente solo plantea en términos generales lo que se debe hacer, pero no indica el cómo se debe hacer, el proceso y procedimiento, hasta el presente 2016 no se ha desarrollado unan guía o instructivo con tal propósito.

De igual manera la Ley 1474 de 2011 (Artículo 126), prevé que se deberá “levantarán el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados por las Contralorías

territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora, y que se proponga una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos”. El levantamiento de los sistemas de información se hizo en el año 2012, sin embargo, hasta la fecha (septiembre 2016) no se ha desarrollada una plataforma tecnológica unificada, que facilite el control fiscal de gestión y resultados, entre otros. Al respecto solo se ha incorporado nuevos modulos al SIA Sistema Integrado de Auditorias, que lo manejan las 64 contraloras territoriales y es administrado por la Auditoria General de la Republica.

De lo anterior concluimos. que hasta la fecha han sido aislados y débiles los ejercicios de control fiscal de gestión resultados, ejercidos por las contralorías territoriales, que no se han desarrollado los procesos y metodología para este control, es por tanto en este escenario que formulamos la propuesta de investigación, con el fin de contribuir a su comprensión y desarrollo.

Cabe mencionar, que es a partir de mi experiencia profesional, que he identificado la situación problemica, y planteo la propuesta, precisamente en el periodo agosto de 2011 a marzo de 2013 estuve vinculado con el Departamento Nacional de Planeación DNP, brindando asistencia técnica para formular planes de desarrollo y una gestión pública municipal con enfoque de resultados, en el periodo abril de 2013 a octubre de 2014 estuve vinculado como Director Técnico de la Contraloría Departamental de Nariño, conociendo de primera mano el control fiscal en general y explorando la posibilidad de hacer control de gestión y resultados, regreso en noviembre de 2014 hasta septiembre de 2015 al DNP y posteriormente en el primer semestre de

2016 me vínculo con el programa de Fortalecimiento de la Gobernanza Territorial de la USAID, apoyando la formulación de planes de desarrollo municipales 2016 - 2019.

Objetivos

Objetivo general

Proponer una metodología que facilite el control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, que contribuya a generar eficiencia en la gestión pública, mejorar la prestación de servicios al ciudadano y el mejoramiento continuo.

Objetivos específicos

1. Establecer el proceso y componentes fundamentales de la gestión pública municipal con enfoque de gestión y resultados.
2. Establecer el proceso y componentes fundamentales del control fiscal de gestión y resultados aplicado a las administraciones municipal.
3. Armonizar la gestión pública municipal con el control fiscal territorial con enfoques de gestión y resultados.

4. Demostrar mediante un ejercicio práctico, en un sector de inversión pública municipal, el ejercicio de auditoría de control fiscal de gestión y resultados.

5. Relacionar la función preventiva y correctiva del control fiscal como instrumento que contribuyen a la eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano, buena gestión pública y mejora continua.

Delimitación temporal, espacial y conceptual de la investigación

Delimitación temporal y geográfica

El desarrollo de la presente investigación se lleva a cabo durante los meses de abril a octubre de 2016, su campo de aplicación corresponde al total de las Contralorías Territoriales y municipios de Colombia.

Delimitación conceptual

El marco conceptual en el cual se desarrolla la presente investigación abarca la normatividad y publicaciones sobre la gestión pública territorial y el control fiscal en Colombia, además técnica sobre la gestión y evaluación de resultados.

Marco de referencia

Marco legal

Los aspectos normativos que circunscribe el proyecto están en la Constitución Política de Colombia C.P, y de las Leyes 42 de 1993, Ley 52 de 1994, Ley 1474 de 2011, Ley 1551 de 6 de julio de 2012, Ley 486 DE 1998 y Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales 2013, entre otras, y demás normas reglamentarias de estas y metodologías adoptadas por entidades, especialmente por el Departamento Nacional de Planeación DNP, la Contraloría General de la Republica, Auditoria General de la Nación, y Contralorías Territoriales.

Constitución Política CP. De esta carta resaltamos dos aspectos, el que hace referencia al control fiscal y el segundo a la planeación y gestión territorial.

La C.P. indica. “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. (Artículo 267)

La C.P. indica. “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. (...) La

vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”. (Artículo 272)

La C.P. indica. “Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”. (CP - Artículo 339. Modificado. Acto Legislativo. 3/2011, art. 2º)

La C.P. establece. “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”. (Artículo 343)

La C.P. indica. “Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los

términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial”. (Artículo 344)

Ley 42 de 1993. Esta Ley reglamenta la organización del Sistema de Control Fiscal, y comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal.

Definición de control fiscal. La Ley 42 en el Artículo 4 establece. “El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas, y principios”

Principios del control fiscal. Según el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993 se establecen los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

Sistemas de control. La Ley 42 en el Artículo 9 establece. “Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes”, y en el Artículo 19. “Los sistemas de control a que se hace referencia en los

artículos anteriores, podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente se podrá recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado”.

Ley 152 de 1994. Esta Ley establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo territoriales, en el marco de las demás disposiciones contempladas en la Constitución que se refieren a la planeación en el nivel municipal y departamental.

Evaluación gestión y resultados. La Ley 152 de 1994 en el Artículo 29 establece. “Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades”, y en el Artículo 42. “Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos”.

Ley 1474 de 2011. Esta Ley dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Regulación del proceso auditor. En el Artículo 124 la Ley 1474 establece. “La regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora”.

Sistemas de información. En el Artículo 126 la Ley 1474 establece “La Contraloría General de la República, las Contralorías territoriales y la Auditoría General de la República, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal -Sinacof, levantarán el inventario de los sistemas de información desarrollados o contratados hasta la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley por parte de las Contralorías territoriales para el ejercicio de su función fiscalizadora y propondrá una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados por los participantes de dicho sistema”.

Metodología para el proceso auditor en el nivel territorial. La Ley 1474 en el Artículo 126 establece. “La Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales a través del Sistema Nacional de Control Fiscal - Sinacof, facilitará a las Contralorías Departamentales, distritales y municipales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel

territorial de la metodología para el proceso auditor”, en desarrollo de este artículo, se elaboró la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012.

Marco conceptual

Establecemos el significado de los términos que se van a emplear con mayor frecuencia, se define y delimita conceptualmente los términos que aparecerán involucrados en las variables de investigación.

Considerando que las definiciones y /o conceptos, para efectos del proceso auditor se convierten en criterios que se comparan con las condiciones, los criterios – definiciones son tomados textualmente de documentos oficiales de las entidades rectoras o en su defecto de la Constitución, Leyes, demás normas, guías, instructivos etc. que apliquen.

Auditoría gubernamental. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Un proceso sistemático que acorde con normas de auditoría del proceso auditor territorial compatibles con las generalmente aceptadas vigentes, evalúa la gestión y los resultados fiscales mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios fiscales en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en desarrollo de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a la contraloría territorial fundamentar sus pronunciamientos, opiniones y/o conceptos. (Pág. 19)

.....**Criterio.** “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la

Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico.

Condición. Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoría, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.

Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”. (Pág. 50)

Hallazgo Administrativo, Fiscal, Penal, Disciplinario: En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Todos los hallazgos determinados por la contraloría territorial son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto). (Pág. 50)

Causas. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Las causas son las razones por las cuales se da la condición, es decir, el motivo por el que no se cumple con el criterio”. (Pág. 54)

Consecuencias. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Los efectos de una observación se entienden como los resultados adversos, reales o potenciales, que resultan de la condición encontrada; normalmente representa la pérdida en dinero, bajo nivel de economía y eficiencia en la adquisición y utilización de los recursos o ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas”. (Pág. 54)

Valor agregado del proceso auditor. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “A partir del resultado del proceso auditor generado a través del dictamen integral y/o el concepto sobre la gestión y los resultados, la administración elaborará el plan de mejoramiento orientado a adoptar actividades y mecanismos preventivos y correctivos sobre su gestión fiscal”. (Pág. 81)

Plan de mejoramiento: El plan de mejoramiento se elabora a partir de los hallazgos, sus causas, consecuencias y riesgos detectados, en el cual se plantean las acciones de mejora, correctivas y preventivas, de las deficiencias encontradas en la gestión pública y para el logro de sus resultados, en procura de lograr mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Riesgo: En la Guía para la administración del riesgo – DAFF, 2011, se define como. “Es el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos (NTC – ISO 31000, 2011); es la posibilidad de que suceda algún evento que tendrá un impacto sobre los objetivos institucionales o del proceso. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias”. (Pág. 10)

Acción Preventiva: Son las acciones que se toman para prevenir las causas de una no conformidad, hallazgo u otra situación potencialmente indeseable. Se diferencia de la acción correctiva en que para realizarla no es necesario que se haya presentado ninguna no conformidad - hallazgo.

Acción Correctiva. Una acción correctiva es un conjunto de actividades emprendidas para eliminar la causa y/o riesgo de algo que no ha salido bien en la gestión pública, o que impide el logro de los objetivos y resultados, y para evitar o disminuir la probabilidad de que vuelvan a suceder.

Planeación. En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “En términos públicos es la orientación adecuada de los recursos procurando el cumplimiento de objetivos de desarrollo económico, social, ambiental de institucional”. (Pág. 11)

Plan: En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Instrumento que permite determinar objetivos, metas, prioridades y estrategias de manera general definidas para un periodo de tiempo”. (Pág. 11)

Control fiscal: Es el control ejercido por la Contraloría General de la República ó Contralorías Territoriales, sobre la gestión pública de manera integral, y en todo su ciclo, con el objeto de establecer el cumplimiento de los fines estatales y evaluar los resultados alcanzados.

Gestión Pública Territorial: Es un conjunto de procesos y/o actividades conducentes al logro de un propósito, que implica la gestión permanente de la planeación, ejecución y evaluación de la acción, en todas las áreas, en función de los objetivos y metas del plan de desarrollo de la entidad territorial.

Gestión para Resultados: En el libro la gestión para resultados en el desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo – 2010, se define como. “La Gestión para Resultados, tiene el propósito de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID y CLAD, 2007)”. (Pag5)

Control de gestión: En la Ley 42 de 1993, Artículo 12, se define como. “Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad”.

Indicador de Gestión. En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Identifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante la etapa de implementación”. (Pág. 9)

Productos, En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Es el bien y/o servicio que se genera en un proceso productivo y contribuye a la materialización de un objetivo específico del proyecto de inversión. (Pág. 12)

Indicador de productos: En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos”. (Pág. 9)

Resultados: En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Son los cambios en las condiciones del sujeto de beneficio enmarcadas en el objetivo general del proyecto, por efecto del consumo de los productos y el cumplimiento de los supuestos considerados en el mismo”. (Pág. 13)

Control resultado. En la Ley 42 de 1993, Artículo 13, se define como. “Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”.

Indicador de Resultados. En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos”. (Pág. 9)

Proceso de servicio. En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Mecanismo básico que poseen las entidades públicas para transformar insumos, a través de actividades, en servicios prestados. Se agrupan al menos en dos grandes categorías: (i) proyectos y (ii) operaciones recurrentes”. (Pág. 12)

Coherencia. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Hace referencia a la articulación de los planes programas y proyectos frente al plan de desarrollo y/o plan estratégico”. (Pág. 41)

Consistencia. “Consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral m).

Proceso de planeación. “El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral j).

Viabilidad. “Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral l).

Eficiencia. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. Establecer que en un periodo determinado la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados. Evalúa la relación existente entre los recursos e insumos utilizados frente a los resultados obtenidos. (Pág. 39)

Eficacia. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “Se trata de que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Es la evaluación de un programa o actividad en el logro de objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad”. (Pág. 40)

Efectividad. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. Es el grado de satisfacción o impacto que produce un bien o servicio dentro de una comunidad o población objeto. Este impacto debe medirse en la comunidad receptora de dicho bien y/o servicio, la que generalmente se encuentra fuera de la organización que lo produce. (Pág. 40)

Equidad. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. Identifica los receptores de la acción económica y analiza la distribución de costos y beneficios entre los diferentes sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. (Pág. 40)

Economía. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “En igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo.

Consiste en evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos financieros, humanos, físicos, técnicos y tecnológicos, entre otros, efectuada por el gestor fiscal”. (Pág. 40)

Presupuesto público municipal: Es una herramienta de gestión y política pública, mediante la cual se asignan recursos y se programan gastos, para cubrir los objetivos y metas trazadas en los planes de desarrollo municipales, en un período determinado, y en efecto contratar y producir bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población.

Contratación Pública: Es el procedimiento por el cual un ente del sector público selecciona a la persona física o jurídica que tiene que ejecutar una obra, prestar un servicio o suministrar un bien, para satisfacer una finalidad pública.

Servicios públicos. La Ley 80 de 1993 Artículo 2 numeral 3, los define como. “Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”.

Valor público. En la Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, se define como. “Valor generado por la ejecución de al menos una actividad económica que cumple parcial o totalmente con una función del Estado en el marco de lo “público” y lo “social”. (Pág. 13)

Marco teórico

Origen del concepto de gestión orientada a resultados. Los orígenes de esta teoría se remontan a la década de 1970, periodo marcado por crisis generadas por el modelo imperante del estado de bienestar y el modelo clásico burocrático (weberiano). A lo cual los países desarrollados propusieron reformas que se conocieron como la Nueva Gestión Pública, inspiradas en la gerencia del sector privado.

El modelo burocrático se caracterizaba por la estandarización de los procedimientos y rutinas, jerarquía de autoridad, imperaba el cumplimiento de normas, cumplimiento de funciones, división del trabajo, estructuras jerárquicas y de autoridad, la impersonalidad de las relaciones laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y de promoción de los funcionarios públicos, entre otras, los Estados se convirtieron en estructura institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos y cumplimiento de normas, que no respondían lo propósitos sociales y de la economía de aquel entonces, que aún siguen vigentes, adicionalmente, el modelo burocrático genero concentración de la riqueza, inequidad en el derecho al desarrollo y exclusión de la población más vulnerable y aumento de la población pobre,

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), en la década de los años 1980, a lo indicado en el párrafo anterior se sumó la crisis y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, la creciente deuda externa, el surgimiento del modelo neoliberal, las nuevas dinámicas y exigencias que imponían los países desarrollados y el

Fondo Monetario Internacional, orientados al ajuste fiscal, la reducción del estado y la apertura comercial.

Esta crisis del estado burocrático y sus efectos perversos, dio origen a un creciente movimiento mundial que presiono y obligo a repensar el modelo del estado, adoptando nuevos conceptos y principios para un acceso más equitativo a los recursos públicos, servicios de mejor calidad, una gestión pública más eficaz y eficiente, preponderando los resultados y los impactos de la acción del estado.

Nueva Gerencia Pública (New Public Management - NPM). El término Nueva Gerencia Pública NGP en la última década, se ha divulgado y es de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE, entre los cuales esta Colombia, el término New Public Management, es en cierta forma la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público, y un tipo de reforma de administración y ajustes estructurales del estado, sin embargo, su significado e interpretación difiere en distintos contextos administrativos, en cada país y entre los académicos, por lo tanto, no existe un modelo de NGP estándar y preestablecido que se acomode a los diferentes países, en los cuales su historia, las instituciones políticas y sociales, sus estructuras económicas, las constituciones y leyes difieren, así las cosas, no puede existir un modelo o solución única para el sector público, incluso pueden ser necesario la combinación de varios sistemas de gerencia, y con el paso de los años requerirá ir cambiando, mejorando continuamente, adaptándose, ajustándose, y coexistiendo con modelos compatibles como la gerencia de la calidad total, reingeniería, gerencia por procesos, gestión por resultados o cualquier otra innovación.

En el caso de Colombia la constitución del 1991 planteo un Estado gerencial, y las leyes que la desarrollaron, entre estas la Ley 909 de 2004 regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública, igual la Ley 489 de 1998 planteo los desafíos para la administración y gerencia pública, igual otras Leyes ya referidas anteriormente, para el tema que nos ocupa en esta investigación del control fiscal y gestión pública territorial, ya lo hemos mencionado, el gran salto que trajo la constitución es el modelo gerencial de gestión orientado a resultados y la evaluación y control en esa lógica, que buscan una gestión eficiente y eficaz, equitativa e incluyente, y en los últimos tiempos impulsa un enfoque gerencial basado en la creación de valor público, así las cosas, el termino NGP no es tan nuevo, la “gerencia publica” se ha divulgado desde los años ochenta, ahora se le antepone la palabra “nueva gerencia” en ese orden las reformas se viene adelantando de formas diferentes, conforme a los contextos, preocupaciones y necesidades, en los últimos tiempos, en la mayoría de los casos, por recomendaciones de la OCDE.

La OCDE, club de países desarrollados al cual aspira a entrar Colombia, ha impulsado un concepto más amplio de gerencia pública que apunta al desarrollo de la dimensión institucional, sustentado por el conjunto de desafíos globales que afrontan los países, por la desigualdad que se observa en el desarrollo de estos, la inequidad y exclusión social, bajo crecimiento económico, y bajas capacidades institucionales que se traducen en ineficiencia e ineficacia, y en economías sustentadas en la producción primaria etc. e impulsa por los objetivos de desarrollo del milenio desde los años noventa ODM, hoy objetivos de desarrollo sostenible ODS, que plantean una visión común para los países “El futuro que queremos, en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para

nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras” siendo uno de sus propósitos la erradicación de la pobreza, considerada el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad. (Objetivos Desarrollo Sostenible, resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, pág. 2).

La nueva gerencia publica, reconoce los vínculos sistémicos que existe entre las dimensiones institucional, económica, social y ambiental, como un nuevo modelo de concebir la administración del estado, que le apueste aun desarrollo sostenible, “también es necesario promover un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, que contribuye, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano y facilita al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes” (Objetivos Desarrollo Sostenible, resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, pág. 2).

Encontramos que existe coherencia en los postulados de la nueva gerencia publica y los ODS y lo planteado en el objetivo general de esta investigación, “proponer una metodología que facilite el control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, que contribuya a generar eficiencia en la gestión pública, mejorar la prestación de servicios al ciudadano y el mejoramiento continuo”

Los Objetivos Desarrollo Sostenible, 2012, pág, 16. Plantean que es necesario fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible, entre otras cosas, en los siguientes aspectos:

- a) Promoverá la integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible social, económica y ambiental;
- b) Se basará en un enfoque orientado hacia la acción y la obtención de resultados, teniendo debidamente en cuenta todas las cuestiones intersectoriales pertinentes con el fin de contribuir a llevar a efecto el desarrollo sostenible;
- c) Recalcará la importancia de los vínculos entre las cuestiones y problemas fundamentales y la necesidad de afrontarlos con un enfoque sistemático en todos los niveles pertinentes;
- d) Mejorará la coherencia, reducirá la fragmentación y la duplicación y aumentará la eficacia, la eficiencia y la transparencia, al tiempo que refuerza la coordinación y la cooperación;
- e) Promoverá la participación plena y efectiva de todos los países en los procesos de adopción de decisiones;
- f) Hará participar a los dirigentes políticos de alto nivel, proporcionará orientación normativa y definirá medidas concretas para promover la consecución efectiva del desarrollo sostenible, en particular mediante el intercambio voluntario de experiencias y enseñanzas obtenidas;
- g) Promoverá la conexión entre la ciencia y las políticas mediante evaluaciones científicas inclusivas, transparentes y con base empírica, así como el acceso a datos fiables, pertinentes y oportunos en las esferas relacionadas con las tres dimensiones del

desarrollo sostenible, basándose en los mecanismos existentes, según proceda; a este respecto, fortalecerá la participación de todos los países en los procesos internacionales de desarrollo sostenible y en las actividades de fomento de la capacidad, especialmente de los países en desarrollo, en particular para que puedan realizar su propia supervisión y evaluación;

h) Aumentará la participación y la intervención eficaz de la sociedad civil y demás interesados pertinentes en los foros internacionales sobre la cuestión y, a este respecto, promoverá la transparencia y la participación amplia del público y las asociaciones en la labor encaminada a lograr el desarrollo sostenible;

Enfoque gerencial basado en la creación de Valor Público. El enfoque gerencial basado en la creación de valor público toma como punto de partida el mandatos dados en los programas de gobierno y concretados en los planes de desarrollo, para el caso en el nivel territorial, toma de la nueva gerencia pública el enfoque de la gestión para resultados, haciendo un recorrido en todo el ciclo de la cadena de valor público, que parte de la misma formulación del programa, política o proyecto, evalúa los insumos, proceso y actividades, los productos, resultados y finaliza con los impactos, igual la eficiencia, eficacia y efectividad, en suma evalúa lo operativo, lo estratégico, el desempeño del gobierno y sus decisiones, en lo social, económico, ambiental e institucional, con una mirada sistémica de estas, y el fin último de la cadena es el mejoramiento de la calidad de vida de la población y un desarrollo sostenible.

Génesis del modelo de Gestión para Resultados. Se plantea que lo fundamenta son los resultados, y para ello debe existir coherencia y articulación en los distintos sistemas y procesos

que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, contratación, monitoreo y evaluación) y centra los objetivos sociales del estado en la satisfacción de los ciudadanos, de manera focaliza la oferta de servicios a los más vulnerables, e impulsa un modelo lógico de la cadena de valor público que implica una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo de su proceso de transformación.

En síntesis, la Nueva Gerencia Publica además de traer elementos propios de la administración privada, la gestión para resultados, retoma y fortalece características específicas del sector público, como los procedimientos democráticos de elecciones y toma de decisiones, la participación ciudadana en los asuntos públicos, la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión y el enfoque gerencial basado en la creación de Valor Público

Modelo de Gestión para Resultados en Colombia. En el caso colombiano, este proceso ha sido impulsado y liderado por el DNP e implementado por las entidades del orden nacional, con la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA, cuyo origen se remontan a la década de los años noventa, como un instrumento y fuente de información en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas y plan de desarrollo nacional, pensado para verificar el avance de las políticas y programas para la consecución de los objetivos y metas priorizadas en el plan de desarrollo.

El DNP en el Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.7.4.1.1. Define a Sinergia territorial como

“una estrategia institucional, liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo objetivo es brindar asistencia técnica a municipios y departamentos en el diseño, implementación y puesta en marcha de sistemas de seguimiento a sus planes de desarrollo, con el fin de mejorar los ejercicios rendición de cuentas y la toma de decisiones con base en información cualificada, así como fomentar la transparencia y el buen gobierno”.

Igual el DNP emana la resolución 1135 de 2015, Por la cual se define el procedimiento para establecer los lineamientos de reporte de información requerida en la evaluación de la gestión y resultados de las entidades Territoriales, lo anterior de acuerdo con lo establecido en las Leyes 152 de 1994 (artículo 49), 61 de 2000 (artículo 79), y 715 de 2001 (artículo 90) y del Decreto 1118 de 2014. Para el año 2016 el DNP expide la Circular 11 – 4, dirigida a Gobernadores y Alcaldes, mediante la cual se dan orientaciones y se indica el procedimiento e instrumentos para el reporte de información requerida para la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales “Evaluación de desempeño integral” en los aplicativos SIEE y SICEP Gestión Web. De manera aislada municipios como Cali, Medellín y departamentos como Antioquia han desarrollado software que facilitan este proceso, se puede afirmar que esta por desarrollarse para el conjunto de municipios del país.

Control fiscal orientado a resultados

Control o auditorías de desempeño. A nivel mundial este modelo es más conocido como control o auditorías de desempeño, y recientemente en la última década se ha difundido su comprensión en las entidades de control, a continuación, analizamos la evolución del control

fiscal en Colombia y llegamos al punto de que apenas en 2015 se inició con el desarrollo de un modelo de auditorías y control de desempeño.

En el caso colombiano en mayo de 2015, en el seminario conversatorio sobre auditorías de desempeño y seguimiento. El señor Contralor General de la Republica en su intervención que la titula “Lo que ha sido, lo que es y lo que debe llegar a ser el control fiscal en Colombia” claramente hace una radiografía que sintetiza lo siguiente:

Una primera etapa de referencia surge con ocasión de las recomendaciones de la Misión Kemmerer en 1923 y concluye con la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1945, en esta etapa la Contraloría era la encargada de fiscalizar el manejo de los recursos públicos, ejerciendo control previo que se traducía en la obligatoria certificación de disponibilidad de la partida correspondiente, emitida por el Contralor General, respecto de los contratos o gastos públicos de cierta cuantía.

Entre 1945 y 1990 se estableció un sistema de control fiscal de carácter eminentemente previo y perceptivo, restringiendo el control posterior, en el que la trazabilidad de las operaciones, transacciones y procesos de erogación de recursos debían ser revisadas y aprobadas antes de que se efectuara el giro correspondiente y en el que prevalecía un control numérico y de legalidad simple.

El sistema de control previo y perceptivo hizo crisis, fundamentalmente porque propiciaba y fomentaba una intromisión permanente y directa de la Contraloría sobre las decisiones de la

administración, que en ocasiones lograba afectar la independencia del ordenador del gasto y el adecuado funcionamiento de los entes encargados del manejo de los recursos públicos, lo que hizo el modelo propenso a la corrupción.

Con la Constitución de 1991 se da un giro sustancial, al abolir el control fiscal previo y perceptivo y establecer un sistema de control fiscal de naturaleza posterior y selectiva y orientado a la evaluación del impacto y de los resultados de la gestión pública, y define como sujetos y entes destinatarios del control fiscal, tanto a los órganos de la administración pública, como a todos los particulares y entidades de carácter privado que manejen fondos o bienes de naturaleza pública.

Analizada la real función de control fiscal hasta la presente desarrollada por las contralorías territoriales, ha sido un control posterior y selectivo más orientado al control financiero, de la contratación y de legalidad; son muy contadas las contralorías territoriales que han iniciado con un control de gestión y resultados o de desempeño, concretado en auditorias, encontramos que en febrero de 2015 la Contraloría de Bogotá elabora una metodología para auditorias de desempeño.

Igual sucede con la Contraloría General de la Republica, en mayo de 2015 el Contralor Maya Villazon plantea lo siguiente “dados los crecientes fenómenos de corrupción y de ineptitud en el ejercicio de la administración de recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado, (...) es urgente un cambio sustancial de enfoque del control fiscal que debe caracterizarse por promover desde el control real, oportuno, posterior y selectivo, una cultura de mejora en la rentabilidad social de los productos a cargo de los sujetos públicos y privados que son titulares de la gestión

de recursos y bienes públicos” (...) “Ello implica pensar, diseñar e implementar un modelo de evaluación de resultados de las políticas públicas definidas y desarrolladas por los gobiernos, especialmente las de carácter social, que trascienda lo meramente financiero, presupuestal y contable y muestre el real impacto de esas políticas en la calidad de vida y dignificación de todos y cada uno de los colombianos. En ese modelo estamos trabajando a toda marcha bajo la premisa de que se requiere el concurso de todos los funcionarios y dependencias de la CGR y de las comunidades receptoras afectadas por la gestión de los responsables de implementar y ejecutar esas políticas públicas”.

Metodología

Línea de investigación

Gestión y políticas públicas. Su área del conocimiento pertenece a las ciencias de la administración y la gestión. Línea de investigación perteneciente a las líneas de investigación de la ECACEN - UNAD vigente para el año 2016.

Sub-línea de investigación.

- Gestión de Organizaciones Públicas
- Desarrollo y Gestión Territorial

Objetivo general de la línea de investigación. Abordar la investigación en la gestión de lo público con el objetivo de realizar aportes tendientes a la modernización y eficiencia del Estado y sus organizaciones.

Objetivo específico de la línea de investigación. Aportar nuevo conocimiento que permita establecer el nivel de eficiencia del Estado en la prestación de servicios al ciudadano.

Tipos de investigación

Investigación descriptiva. De acuerdo con el nivel de conocimientos que se pretenden adquirir, la presente investigación se clasifica dentro de una investigación descriptiva. Comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición de procesos o conocimientos. Según Bernal (2010) en los estudios descriptivos se muestran, reseñan o identifican características de un objeto de estudio, o se diseñan productos, modelos, prototipos, guías, etcétera, además, este tipo de investigación se apoya en técnicas como las encuestas, entrevistas, y la revisión documental. Según Tamayo (2002) la investigación descriptiva tiene como característica fundamental presentar una interpretación correcta.

Investigación aplicada. De acuerdo al propósito o finalidad perseguida, la presente investigación se clasifica dentro de una investigación aplicada. Según Behar (2008) este tipo de investigación se caracteriza porque busca aplicar o utilizar los conocimientos que se adquieren y analizan, es decir, este tipo de investigación busca su aplicación inmediata. Para el caso de estudio del presente trabajo de grado (El Control Fiscal de Gestión y Resultados a las Administraciones Municipales, contribuye a mejorar la eficiencia y prestación de servicios al ciudadano), la investigación aplica para ser utilizada por funcionarios de las contralorías y/o Auditoría General de la República, para que los municipios conozcan cómo serán evaluados y controlados, y en ese orden prevean sus procesos.

Método

Sintético. Según Bernal (2010) este método integra los dispersos componentes de un caso o fenómeno para estudiarlos en su totalidad de forma integral. En este método se relacionan hechos en apariencia aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos intentando establecer explicaciones propositivas. Para el caso de estudio del presente trabajo de grado (El Control Fiscal de Gestión y Resultados a las Administraciones Municipales, contribuye a mejorar la eficiencia y prestación de servicios al ciudadano), los componentes del fenómeno de estudio corresponden a la dispersa normatividad y parámetros técnicos los cuales son compilados, sintetizados e integrados en un enfoque de gestión y resultados.

Fuentes y técnicas de recolección de información

Fuentes primarias. Las fuentes primarias están en el proceso que se adelantó para formular los planes de desarrollo del departamento de Nariño y del municipio Pasto, premiados por el DNP como los mejores planes de desarrollo con el enfoque de gestión y resultados de Colombia para la vigencia 2016 - 2019, lo cual posibilita obtener información directa de casos prácticos. Según Bernal (2010) las fuentes primarias son todas aquellas de las que se obtiene información directa donde se origina la información o cuando se entrevista a personas que se relacionan o conocen el caso de estudio.

Fuentes secundarias. Constitución Política, leyes, decretos, resoluciones, guías del Departamento Nacional de Planeación, de la Contraloría General de la República, y demás

normas y libros y documentos escritos que teóricamente o metodológicamente tratan el tema de planeación, evaluación y control de resultados. Según Bernal (2010) las principales fuentes secundarias para la obtención de la información son libros, documentos escritos y en general, todo medio impreso o digital.

Técnicas o instrumentos. Análisis de documentos en bibliotecas y archivo físico de Bogotá, Pasto y Tumaco, entrevistas a funcionarios de la contraloría municipal de Pasto, y de la administración municipal de Tumaco, y utilización de motores de búsqueda en internet. Según Bernal (2010), el internet es hoy en día una técnica imprescindible para obtener información y se ha convertido en uno de los principales medios para recolectar información.

Control fiscal y gestión pública municipal integrados y orientados a resultados

En esta parte del trabajo de investigación se desarrolla el objetivo específico 3. “Armonizar la gestión pública municipal con el control fiscal territorial con enfoques de gestión y resultados”.

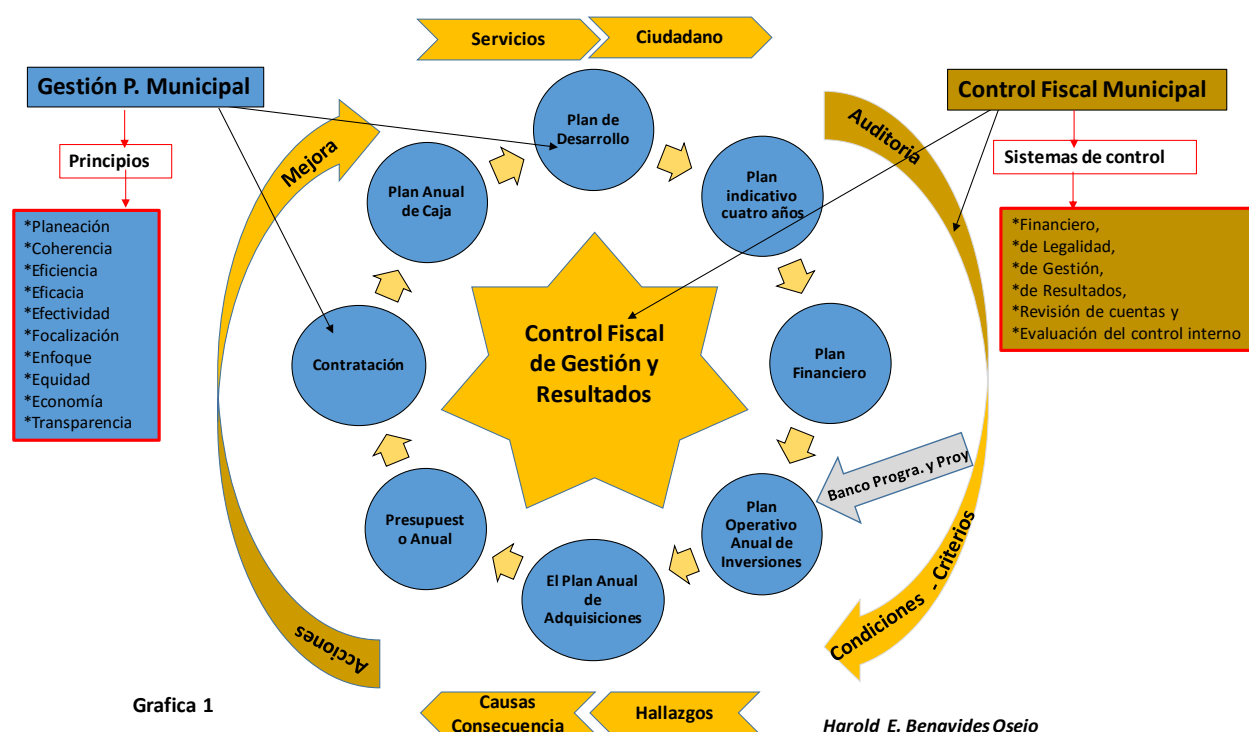
El control fiscal de gestión y resultados se realiza de manera integral sobre la gestión pública municipal, el punto de partida para este control es la formulación de los planes de desarrollo municipales, los cuales deben estar articulados con el sistema presupuestal (plan financiero, plan operativo anual de inversiones y presupuesto anual) y sistema contractual, dado lo anterior, el desarrollo del trabajo de grado, abarca inicialmente el estudio de cada uno de estos instrumentos de la gestión municipal orientada a resultados, seguidamente se indica como desarrolla el control fiscal a través del proceso de auditoría, finalmente de manera práctica se indica cómo se realiza el control fiscal de gestión y resultados sobre cada uno de estos instrumentos, y en efecto la contribución a la mejora del servicio al ciudadano.

Gestión pública municipal para resultados

La gestión pública municipal para o por resultados es un proceso que parte del programa de gobierno que inscribe por el alcalde electo, el cual en los primeros cinco (5) meses de gobierno,

hasta el mes de mayo de 2016, se concreta en la formulación del plan de desarrollo, en el mes de junio se debe elaborar el plan indicativo cuatrienal, y cada año del periodo de gobierno 2016 – 2019 elaborar el plan operativo anual de inversiones POAI, el presupuesto, el plan anual de adquisiciones, y la contratación. Como ejemplo se presentan matrices de cada uno de estos instrumentos, específicamente para el sector educación, aclarando que si la mayor parte de los resultados y productos que se contemplan en las matrices aplican para la mayoría e municipio, dependiendo del tamaño y complejidad del municipio pueden ser más o menos u otros diferentes.

Grafica 1: Gestión Pública y Control Fiscal Municipal Orientados a Resultados



Planes de desarrollo municipales. El DNP, como entidad rectora de la planeación en Colombia, para el periodo de gobierno 2016 – 2019 a través del portal – Kit Territorial (<http://www.portalterritorial.gov.co/index.shtml>), divulgo la metodología, formatos y

herramientas para la formulación del plan de desarrollo territorial PDT, definiéndolo como el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno.

En el Kit Territorial entre otros documentos se encuentran las guías para elaborar los componentes del plan, que son: 1) El Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones, 4) Evaluación y control, y veinticinco 25 rutas especializadas que hacen referencia a los 18 sectores de competencias de los municipios, e indica que de manera transversal se deben considerar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el tema de paz y postconflicto, y la articulación con los planes de desarrollo nacional y departamental.

Es en la parte estratégica de los PDT en la cual se concreta el enfoque de resultados, que se estructura a partir de la visión, los ejes, programas, objetivos y metas de resultado y producto, asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante el periodo de gobierno, la cual se concreta en una matriz que contempla este enfoque de resultados. (Ver ejemplo en anexo 1. Matriz estratégica plan de desarrollo)

El componente estratégico, parte de una visión la cual se despliega en ejes estratégicos, que corresponden a las cuatro dimensiones del desarrollo (social, económico, ambiental e institucional), de estos ejes se desprenden los programas, que en la mayoría de los casos corresponden a los (18) sectores de competencia de los municipios, conforme a Ley 715 de 2001, se complementan programas y enfoques transversales, como el tema de paz y postconflicto, lo ambiental, el desarrollo económico etc, igual está el enfoque de equidad, que implica una mirada

de lo poblacional a lo largo de los programas, según las condiciones particulares, ciclo de vida, género y territorial, para proveer una atención diferencial e incluyente, bien sea población víctimas, en pobreza extrema, en condición de discapacidad, étnica (afro, indígena, rom), lgtbi, mujer, hombre, infante, niño, adolescente, joven, adulto mayor, sector urbano o rural. Lo anterior, hace más complejo el proceso de planeación, y por ende la evaluación de la gestión y resultados, la cual debe darse y medirse en términos diferenciales, incluyentes y de manera territorial.

Plan indicativo. Es un instrumento que complementa el Plan de Desarrollo, retoma parte de la estructura del componente estratégico del plan (matriz estratégica), los resultados y productos, pero adicionalmente las metas se desagregan, y se establecen los recursos, para cada año del periodo de gobierno, además se incluyen los proyectos que se programan ejecutar en el cuatrienio, no es necesario que los proyectos estén formulados, de esta manera se facilita el ejercicio de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y el proceso de medición y análisis del desempeño municipal por parte del gobierno departamental y nacional en cumplimiento del Artículo 79 de la Ley 617 de 2000 y el Artículo 90 de la Ley 715 de 2001, y el capítulo VII de la Ley 152 de 1994. (Ver ejemplo en anexo 2. Matriz plan indicativo)

El plan indicativo lo establece el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, “Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados”. Por analogía, tal como se establece en el

artículo 36 de la misma Ley, las entidades territoriales también deben elaborar sus respectivos planes indicativos cuatrienales. Es aprobado mediante decreto, emanado del despacho el alcalde, igual este instrumento se puede ajustar cuantas veces sea necesario.

En los casos que los planes de desarrollo contemplen metas e indicadores que no están claros o no son medible, en el plan indicativo, es posible realizar los ajustes a esos indicadores y metas, para facilitar su posterior seguimiento y evaluación, sin embargo, a través de este instrumento no se pueden incluir o eliminar programas, subprogramas o metas, cuando la administración requiera ajustes y modificación del plan debe hacerlo a través del concejo y acuerdo. (Guías para la Gestión Pública Territorial, No. 11 - ISSN 2248-6259 Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados, DNP 2012)

Sistema presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (Decreto 111 de 1996, Artículo 6)

Plan financiero. Lo establece el Artículo 7 del Decreto 111 de 1996, es un instrumento de planificación y gestión financiera, que tiene como base las operaciones efectivas de caja, con que se cubrirá las operaciones presupuestales, realiza una proyección de ingresos, gastos, déficit, es compatible con el programa anual mensualizado de Caja – PAC. A través de este instrumento es posible establecer cuáles el flujo de efectivo disponibles para la ejecución del plan de desarrollo. Considera el efecto cambiario, monetario y fiscal y su afectación al flujo de caja, debe ser ajustado cuantas veces sea necesario y en efecto ajustar los demás instrumentos, especialmente el presupuesto y POAI y marco fiscal de mediano plazo. (Decreto 111 de 1996, Artículo 7).

Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI. Lo establece el Artículo 8 del Decreto 111 de 1996, “señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas”. ...”guardará concordancia con el plan de inversiones”, este instrumento, retoma parte de la estructura del plan indicativo, solo para un año, e incluye los proyectos de inversión, estos deben estar formulados, registrados en el banco de programas y proyectos y viabilizados, los cuales son la concreción de los productos identificados en el plan de desarrollo, estableciendo la apropiación por fuentes de financiación, de manera consistente con el plan indicativo y el marco fiscal de mediano plazo –MFMP, e indica que dependencia es la responsable.

La matriz del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI, tiene las siguientes columnas 1 Parte estratégica, 2) Proyectos de inversión registrados, viabilizados con los costos, 3) Apropiación por fuentes, y 4) Dependencia responsable. (Ver ejemplo en anexo 3. Matriz Plan operativo anual de inversiones POAI)

Mediante este mecanismo se garantiza el cumplimiento del Artículo 68 del Decreto 111 de 1996, que establece “no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos”, el registro implica que el proyecto este viabilizado.

Presupuesto anual. Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (L. 38/89, art. 6º), es el último instrumento del sistema

presupuestal, el cual debe guardar equilibrio entre rentas - ingresos y gastos - apropiaciones. (Decreto 111, Artículo 10). (Ver ejemplo en anexo 4. Matriz Presupuesto)

La Sentencia de la Corte Constitucional C-1065 de 2001, precisa que el presupuesto “se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo”.

Para la elaboración del presupuesto de gastos, la administración debe preparar, entre otros, el plan de adquisiciones.

Plan Anual de Adquisiciones. Es una herramienta para facilitar a las entidades estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, que en el caso de los municipios son la concreción de los productos incluidos en la matriz estratégica; y permite diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación, se constituye en la referente inicial para programar y evaluar el nivel de ejecución del presupuesto. (Ver ejemplo en anexo 5. Matriz Plan anual de adquisiciones) (<http://www.colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>).

El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) se propone como un instrumento para implementar y hacer uso del SECOP II en las entidades estatales, y facilita hacer seguimiento a la planeación y ejecución contractual y del desarrollo.

Contratación Estatal. Las entidades públicas, tienen la obligación legal de cumplir con el servicio público y resultados encomendados a través de la celebración de contratos estatales, bien sea que se rijan por el Estatuto General de la Contratación Estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios). Como condición previa al contrato, debe existir disponibilidad en rubros presupuestales, que deben estar articulados con los programas y productos del plan de desarrollo, igual alineación debe existir en los proyectos, entonces es un modelo de planeación, presupuestación y contratación por resultados.

Plan Anual Mensual izado de Caja – PAC. Lo establece el Artículo 73 del Decreto 111 de 1996, es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo anual y mensual de fondos disponibles en caja, y por lo tanto el monto máximo mensual de pagos, que tiene como límite máximo el valor del presupuesto anual, con el fin de cumplir sus compromisos de inversión y de funcionamiento; es la inversión la que se concreta en proyectos que se ejecutan a través de contratos estatales.

Principios Básicos de la Gestión Pública.

La gestión pública en general, dentro de la que está la municipal, se rigen por unos principios, que inicialmente los establece la Constitución Política - Artículo 209, estos igualmente son

retomados y/o complementados por otras Leyes, para el caso del presente trabajo, por ser normas relacionadas, analizamos los principios en las siguientes Leyes y Guía de Auditorías territoriales:

Gráfica 2: Matriz principios de la gestión pública

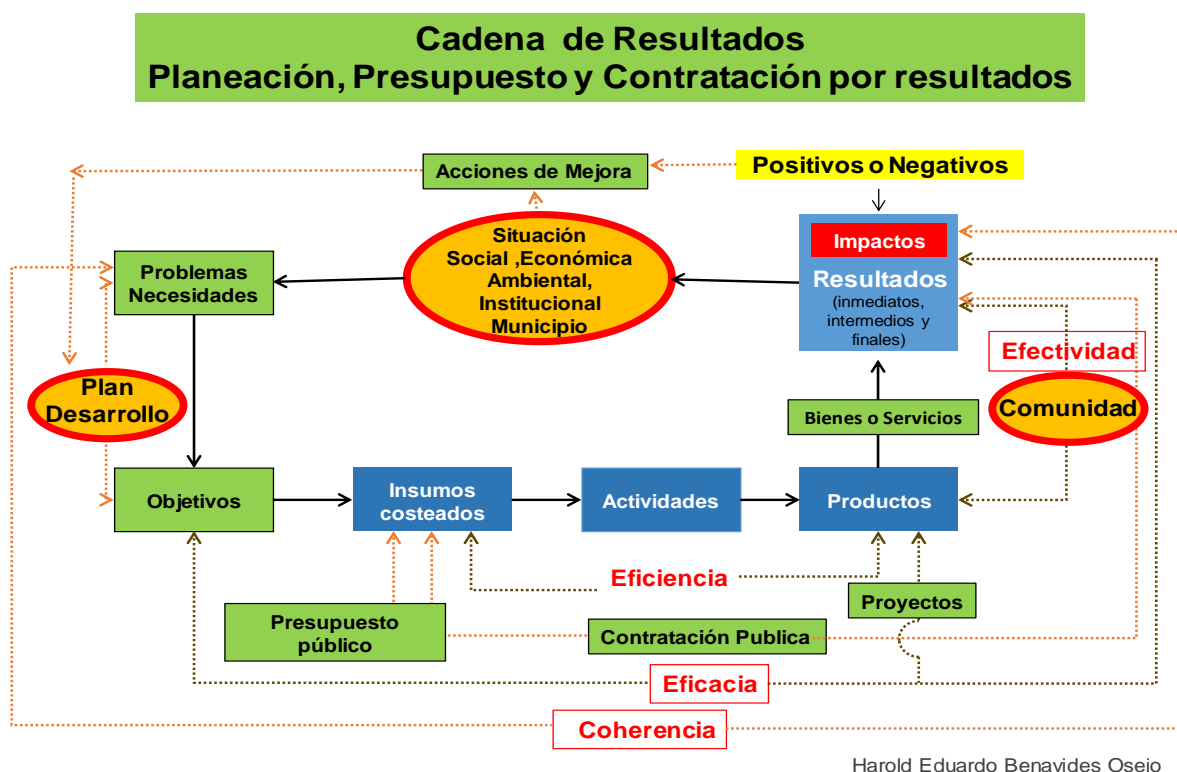
	Ley 152 de 1994	Ley 1551 de 2012	CONSTITUCIÓN 91	LEY 489 de 1998	LEY 42 de 1993	GUIA AUDITORIAS
5	Eficiencia	Eficiencia		Eficiencia	Eficiencia	Eficiencia
5		Economía y Buen Gobierno	Economía	Economía	Economía	Economía
4			Eficacia	Eficacia	Eficacia	Eficacia
4			Igualdad	Igualdad	Equidad	Equidad
3	Coordinación	Coordinación	Coordinación			
3		Responsabilidad y transparencia		Responsabilidad y transparencia		Transparencia
3	Participación	Participación		Participación		
3	Sustentabilidad Ambiental				Valoración de los costos ambientales	Valoración de los costos ambientales
2			Moralidad, celeridad, imparcialidad,	Moralidad, celeridad, publicidad		
2	Coherencia					Coherencia
2	Concurrencia	Concurrencia				
2	Subsidiariedad	Subsidiariedad				
2	Complementariedad	Complementariedad				
1						Efectividad
1	Autonomía					
1	Ordenación de competencias					
1	Consistencia					
1	Prioridad del gasto público social					
1	Continuidad					
1	Desarrollo armónico de las regiones					
1	Viabilidad					
1		Sostenibilidad				
1		Asociatividad				
1			Descentralización			
1			Delegación			
1			Desconcentración			

- Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 1551 de 6 de julio de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- LEY 486 DE 1998, Por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía.
- Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

- Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales, 2013.

La Gestión para Resultados, impulsa el enfoque de cadena de valor público, en esta se sistematiza los principios de la gestión eficiencia, eficacia y efectividad, se visualiza la sistémica en la gráfica siguiente.

Gráfica 3. Cadena de valor público



La cadena de valor parte del plan de desarrollo, de sus objetivos, los cuales se planea ejecutar a través de unos insumos físicos, humanos, tecnológicos, que se concretan en un presupuesto, a estos ingredientes le aplicamos unos procesos y/o actividades para lograr unos productos, mediando en este paso un proceso de contratación pública, que se hace en base unos proyectos que en su formulación plantean la ejecución de los objetivos, programas y metas del plan de

desarrollo, en el extremo de la cadena de valor están los resultados que la actuación pública genera sobre la comunidad, social, económica o sobre el medioambiente, en ocasiones de manera sistémica sobre estos. Los resultados pueden ser positivos o negativos, pueden ser los esperados o no en términos cuantitativos o cualitativos, esto obliga a que se identifique en que eslabón de la cadena está el riesgo, problema o punto crítico, para el logro de lo objetivos, una vez detectado realizar los ajustes y/o acciones de mejora, en ciclo de mejora continua.

Del tramado de principios que establecen la constitución y las diferentes Leyes ya referidas, seleccionamos los principios determinantes de gestión pública, para efectos de hacer evaluación y control fiscal de gestión y resultados, estos son coherencia, eficiencia, eficacia, efectividad, proceso planeación, coherencia, consistencia, viabilidad, economía, equidad, transparencia, coordinación. Los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad los traemos del marco conceptual y los complementamos.

Eficiencia. La eficiencia se concreta cuando en un periodo determinado se asignan recursos – insumos (humanos, físicos, tecnológicos y presupuesto), los que a través de unas actividades y/o procesos y procedimientos se transforman en productos, procurando que esta cadena sea la más conveniente para maximizar sus resultados.

Eficacia. Se logra cuando los resultados de manera oportuna guardan relación con los objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Efectividad. Es el grado de satisfacción o impacto que generan los productos (bien o servicio) resultados dentro de una comunidad o población objeto, esos impactos pueden ser positivos o negativos.

Coherencia. De manera práctica, la coherencia implica que exista correspondencia entre los problemas (necesidades) a resolver y los resultados e impactos recibidos por la comunidad, para avanzar en el proceso metodológico, se esquematiza en la siguiente matriz, a manera de ejemplo, que articula la parte estratégica del plan de desarrollo, desplegando de manera consistente desde la misión, a los ejes, programas, objetivos, resultados, productos y presupuesto, en otras palabras los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral m).

Gráfica 4: Matriz coherencia planeación y presupuesto

NIVEL 1	VISION									
NIVEL 2	EJES ESTRATEGICOS									
NIVEL 3	PROGRAMA									
NIVEL 4	OBJETIVO PROGRAMA									
OBJETIVO DE RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO	Línea de Base	META 2.016 - 2.019	INDICADORES DE PRODUCTO	Línea de Base	META 2.016 - 2.019	PRESUPUESTO (POR FUENTE)			
							2016	2017	2018	2019
Aumentar la tasa de cobertura escolar	Porcentaje de Zonas de Desarrollo Etnico Territorial con implementación de acciones en la búsqueda de población desescolarizada para su vinculación al sistema educativo en niveles preescolar, básica primaria, secundaria y media	ND	100%	Numero de Zonas de Desarrollo Etnico Territorial con implementación de acciones en la búsqueda de población desescolarizada para su vinculación al sistema educativo en niveles preescolar, básica primaria, secundaria y media	ND	8,00				
	Tasa de cobertura bruta en preescolar	ND	92%	Numero de estudiantes en preescolar	4.057	4.290				
	Tasa de cobertura bruta en transición	80,00%	84,80%	Numero de estudiantes en transición	3830	4.014				
	Tasa de cobertura neta en transición	40,55%	49,85%	Numero de estudiantes con la edad acorde al grado (5 años) preescolar	1.930	2.109				
	Tasa de cobertura bruta en educación Básica Primaria	120,14%	124,44%	Numero de estudiantes en básica primaria	28.177	29.389				
	Tasa de cobertura neta en educación Básica Primaria	72,55%	77,00%	Número de estudiantes con la edad acorde al grado (6-10 años)	19.500	20.368				
	Tasa de cobertura bruta en educación básica secundaria	105,26%	111%	Numero de estudiantes en básica secundaria	19.259	20.364				
	Tasa de cobertura neta en educación básica secundaria	55,41%	59,41%	Número de estudiantes con la edad acorde al grado (11-14 años)	10.137	10.542				
	Tasa de cobertura bruta en educación media	64,53%	68,80%	Numero de estudiantes en educación media	5.399	5.630				
	Tasa de cobertura neta en educación media	20,45%	28,75%	Número de estudiantes con la edad acorde al grado (15-16 años)	1.711	1.853				

Equidad. Implica focalizar los receptores de la acción y analiza la distribución de costos y beneficios entre los diferentes sectores económicos y sociales y entre las subregiones de la entidad territorial.

Consistencia. “Consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral m).

Proceso de planeación. “El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral j).

Viabilidad. “Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder” (Ley 152, 1994, artículo 3, numeral l).

Focalización del Gasto. La Ley 715 de 2001 y la 1176 de 2007, definen la Focalización: Como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”. Esto indica, que determinados programas, políticas públicas, proyectos, que se concretan en productos y/o acciones efectivamente lleguen a la población escogida como objetivo, dada su condición particular.

Posterior a la Ley 715 de 2001, fueron promulgadas diferentes Leyes y políticas públicas, que plantean que el gasto social se debe focalizar para atender grupos de población específica, y en todos los casos el argumento válido, es, que corresponde a la población vulnerable o pobre;

No basta con definir programas y estrategias de apoyo generales y estándares para la población, sino que se debe plantear acciones diferenciales y un enfoque transversal en el plan de desarrollo y en los presupuestos, en la anterior matriz se presenta como los productos deben focalizar de manera diferencial a poblaciones específicas, como sus beneficiarios de los bienes o servicios y/o acciones.

Economía. Que, en igualdad de condiciones de calidad, los productos (bienes y/o servicios) se obtengan al menor costo, para ello es necesario la adecuada adquisición y asignación de recursos financieros, humanos, físicos, técnicos y tecnológicos, los cuales se traducen en presupuesto.

Valoración de costos ambientales. Valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre la conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización.

Control fiscal de gestión y resultados municipal.

Como lo indica la Ley 42 de 1993, para el caso específico de la gestión municipal, el control fiscal es ejercido por las contralorías municipales donde existen o por las contralorías departamentales, y la Contraloría General de la República de manera excepcional puede igualmente hacer control fiscal, toda vez que los recursos que presupuestalmente manejan los municipios son de diferentes fuentes, tenemos de orden nacional, entre otros, de los Sistemas Generales de Participación y de Regalías, que son los ingresos de mayor importancia, y del orden

municipal los recursos propios y los provenientes de venta de servicios, este control es ejercido en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución Política y Ley 42.

Recordamos, que control posterior de resultados significa la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los municipios, igual sobre los bienes y servicios, su calidad y oportunidad, y los resultados obtenidos en base a los objetivos y metas planteadas, en un periodo determinado. Selectivo equivale a una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el conjunto de estos, para lo cual, las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes, para verificar del cumplimiento de los principios de planeación, coherencia, consistencia, eficiencia, eficacia, efectividad, viabilidad, focalización, enfoque, equidad, economía, transparencia y valoración de los costos ambientales,

En armonía con lo anterior, adicionalmente para el control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, lo cual se concreta a través de auditorías de control fiscal, las cuales además, deben identificar los beneficiarios de la acción económica, analizando la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales, finalmente cuantificando el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, evaluando la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

Auditorías de control fiscal

La Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, indica que se podrán aplicar, entre otras, las siguientes modalidades de auditoría: Regular, especial, exprés, y la Ley 1474 de 2011 establece las auditorías de desempeño (Gestión y Resultado), resaltando lo que el artículo 124 establece. “la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora”.

La Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, define que la auditoría regular. “permite proferir un dictamen integral conformado por la opinión de los estados contables y el concepto sobre la gestión y los resultados, para emitir el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta. Implica la ejecución de un trabajo integral aplicando de manera simultánea y articulada los sistemas de control fiscal”. Y la Auditoría especial. “evalúa políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado”.

y considera que las auditorías de regularidad y la de desempeño de que trata el artículo 124 de la ley 1474 de 2011, se desarrollaran a través de las auditorías en la modalidad regular; la de desempeño se podrá aplicar, además, mediante la auditoría en modalidad especial. (Pág. 19)

Auditorías de control fiscal de gestión y resultados a los municipios.

Sintetizando, el control fiscal se concreta a través de auditorías gubernamentales a la gestión municipal, como un proceso sistemático que evalúa la gestión y los resultados, mediante la

aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios de la función pública en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, en desarrollo de los fines encomendados al nivel municipal, y concretados en el plan de desarrollo, de manera que la contraloría territorial a partir de la evaluación auditora fundamente sus pronunciamientos, opiniones, hallazgos (Condición vs Criterio) y/o conceptos, e identifique las causas y consecuencias, para requerir un plan de mejora de la gestión.

Como se menciona en capítulos anteriores, la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, establece que la ejecución de las auditorías tiene dos (2) componentes, así: 1. Componente evaluación de gestión y resultados; y 2. Componente control financiero y presupuestal, sin embargo, esta guía solo hace un planteamiento general y no indica cómo se desarrolla la auditoría de gestión y resultados, tampoco existe una guía o instructivo adicional que establezca el proceso metodológico; por otra parte, los dos componentes los presenta separados, sin explicar la integralidad y armonía que debe existir entre estos.

La auditoría de gestión y resultados, en el marco de la ley 42 de 1993, se realiza evaluando el cumplimiento de los principios y la gestión municipal, a través de los sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y el control interno, se verifica la ejecución contractual y los planes de mejoramiento, integralmente con estos sistemas se evalúa el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, de los programas, objetivos, metas de resultado y producto, y proyectos, en otras palabras, se evalúa la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública.

La auditoría de gestión y resultados aplica sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, los cuales se define en los artículos del 10 al 19 de la Ley 42 de 1993, así.

Control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. (Artículo 12)

Control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado. (Artículo 13)

Control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General. (Artículo 10)

Control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables. (Artículo 11)

Revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones. (Artículo 14)

Evaluación de control interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les pueda otorgar y si son eficientes en el cumplimiento de sus objetivos, (Artículo 18). Dentro de estos sistemas de control se incluyen temas relacionados con la evaluación ambiental, la participación ciudadana, las TIC (Tecnología en la Información y Comunicación), el control fiscal interno y los seguimientos a las funciones de advertencia, entre otros, que impliquen actos de gestión fiscal.

Proceso de la auditoría de control fiscal de gestión y resultados.

En capítulos anteriores se desarrolló el marco legal, conceptual y teórico, quedando sentadas las bases para plantear en esta parte final el proceso metodológico que facilite el control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, que contribuya a generar eficiencia en la gestión pública, mejorar la prestación de servicios al ciudadano y el mejoramiento continuo. En

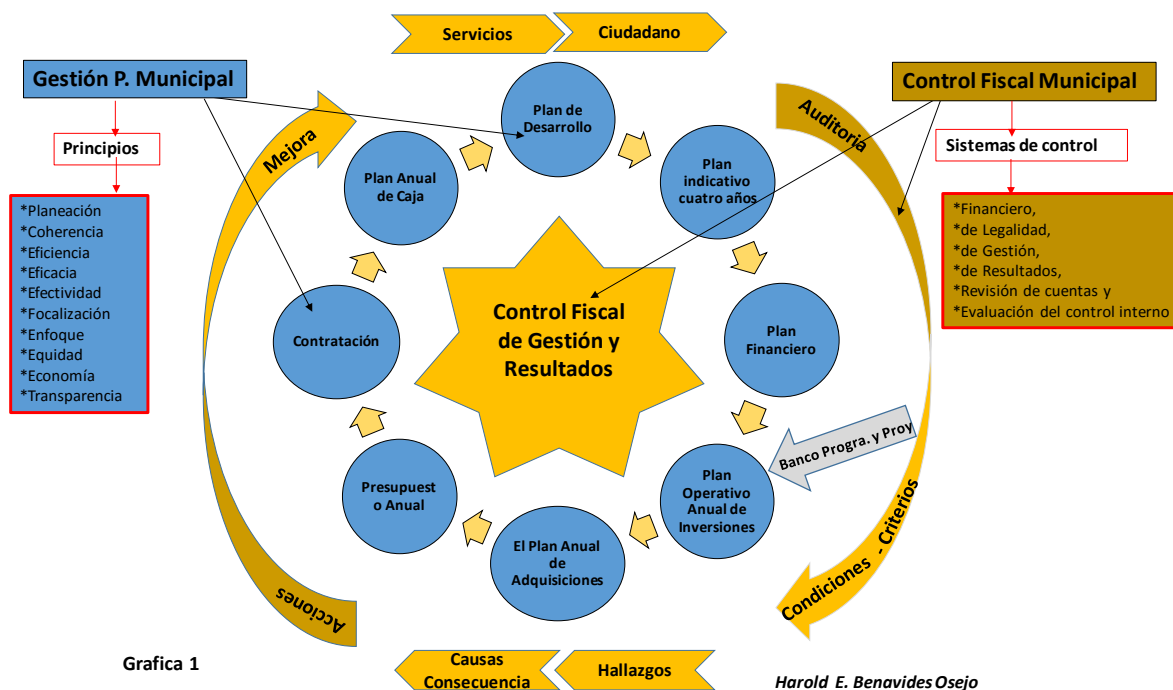
esta parte de la investigación desarrollamos el objetivo específico 4 “Demostrar mediante un ejercicio práctico, en un sector de inversión pública municipal, el ejercicio de auditoría de control fiscal de gestión y resultados”.

Aprovecho el conocimiento adquirido al haber asesorado la formulación de planes de desarrollo 2016 - 2019, los cual se construyeron con enfoque de gestión y resultados conforme a la metodología del DNP, para darle forma a esta parte del trabajo, en efecto utilizare algunas matrices y elementos teóricos que hacen parte de estos planes de desarrollo, a partir de allí se crearan los instrumentos que posibiliten el control fiscal de gestión y resultados. El ejemplo sobre el escenario de gestión pública territorial y control fiscal ideal se hace sobre un (1) sector del plan de desarrollo, el sector educación; los planes de desarrollo generalmente tienen dieciocho (18) sectores que corresponden a los establecidos como competencia para los municipios en la Ley 175 de 2001.

Como ya lo hemos mencionado, la metodología para un control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, tiene dos partes, por un lado, está la gestión pública municipal y por otro el control fiscal, así se presenta en la gráfica siguiente.

En capítulos anteriores, quedaron planteadas las principales normas o documentos metodológicos en los que se establecen los criterios mínimos a tener en cuenta para el proceso de control fiscal de gestión y resultados municipal, esas normas y criterios hacen referencia a cada uno de las partes de la gráfica siguiente.

Grafica 1: Gestión Pública y Control Fiscal Municipal Orientados a Resultados



....El plan de desarrollo es el punto de partida para la evaluación, en otras palabras, si un plan de desarrollo no tiene enfoque metodológico de gestión y resultados, difícilmente se podrá construir los otros instrumentos de la gestión y hacer evaluación con esta dirección de resultados, es precisamente lo que ha sucedido en la mayoría de los planes de desarrollo formulados por los municipios, cabe mencionar que este enfoque de gestión y resultados se impulsó solo desde hace cuatro años (2011) por el DNP, y con más claridad metodológica y exigibilidad para los planes de desarrollo municipales 2016 – 2019.

Seguidamente se debe analizar si lo que está planteado en el plan de desarrollo se refleja en el presupuesto, entonces hablamos de un presupuesto por resultados, igual si los proyectos formulados y presupuestados corresponde a los programado en el plan de desarrollo y necesarios

para el logro de productos y metas de resultado, finalmente que la contratación realizada este en la misma línea, en otras palabras que se contrate lo que está planificado, presupuestado y que corresponda a los programas y proyectos, esto tan obvio lo aclaramos, porque en la gran mayoría de municipio este alineamiento y coherencia no se da, y en muchos casos los planes de desarrollo son documentos que luego de formulados no se tienen en cuenta, o en casos extremos son archivados, o en su defecto en los presupuestos o contratación no se refleja lo que está planteado en los planes, programas o proyectos. Para lograr ese alineamiento y coherencia entre plan, programa, proyecto, presupuesto y contratación, es necesario que el municipio en su gestión haga uso de otros instrumentos como el plan indicativo, el plan operativo anual de inversiones, banco de programas y proyectos, presupuesto y finalmente plan de adquisiciones.

Proceso de auditoría especial de evaluación y control fiscal de gestión y resultados.

.....En el marco de lo planteado en capítulos anteriormente, el ejercicio propuesto en la parte final de este trabajo de investigación es el de una auditoría especial de evaluación de gestión resultados, que implica evaluar la coherencia del plan de desarrollo, programas, proyectos y de manera integral con los otros elementos de la gestión pública como son el plan indicativo, plan financiero, plan operativo anual de inversiones, plan anual de adquisiciones, presupuesto, contratación y plan de caja, para ello, se evalúa el cumplimiento de los principios de la gestión pública municipal en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos, con el propósito de emitir un concepto u opinión y fundamentar el pronunciamiento, opiniones, hallazgos (Condición Vs Criterio) y/o conceptos, e identificar las causas y consecuencias y riesgos, y con

esto se requiera un plan de mejora de la gestión, que contemple acciones preventivas y correctivas.

Cabe recordar, que la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, establece que la ejecución de las auditorías tiene dos (2) componentes, así: 1. Componente evaluación de gestión y resultados; y 2. Componente control financiero y presupuestal. Sin embargo, esta guía solo hace un planteamiento general y no indica cómo se desarrolla la auditoría de gestión y resultados, tampoco existe una guía o instructivo adicional que establezca el proceso metodológico; por otra parte, los dos componentes los presenta separados, sin explicar la integralidad y armonía que debe existir entre estos. Es por tanto aquí que se concreta el aporte de este trabajo de investigación, proponiendo un ejercicio práctico que guíe y facilite el control fiscal de gestión y resultados a las administraciones municipales, y que contribuya a generar eficiencia en la gestión pública, mejorar la prestación de servicios al ciudadano y el mejoramiento continuo.

El enfoque de gestión y resultados conforme a los lineamientos metodológico establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP en el Manual para la Formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales 2016 – 2019, establece que “Para lograr los objetivos que se proponen los nuevos mandatarios 2016-2019, el punto de partida es elaborar planes de desarrollo con una estructura lógica y sencilla que oriente a resultados la gestión del nuevo mandatario, le apunte al cierre de brechas socioeconómicas y que incorpore una estructura territorial para orientar las inversiones sectoriales”(Pág. 3). Establecer la utilización eficiente de los recursos en la prestación de distintos bienes y servicios públicos, los cuales deben orientarse

al logro de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas”
(Pág. 3).

Conclusiones de auditoría especial de evaluación y control fiscal de gestión y resultados.

A continuación, se realiza un ejercicio de conclusión de auditoría especial de evaluación y control fiscal de gestión y resultado, lo cual implica evaluar cada una de los instrumentos de la gestión pública en una matriz de “conclusión de auditoría”, en la cual se sistematiza los elementos básicos como son el criterio, la condición, la observación, el hallazgo y el tipo de hallazgo.

Como primer paso se indica cuáles son los “**criterios**” en otras palabras los requisitos a tener en cuenta para cada uno de los instrumentos de la gestión pública municipal, establecidos por una norma, proceso, guía etc, seguidamente establece lo que se encuentra en la evaluación la “**condición**”, a partir de allí se concluye si se ajusta la condición al criterio, si se ajusta hay coherencia, alineamiento, viabilidad, eficiencia, eficacia y consistencia en el proceso de gestión y resultados, si no se ajusta la condición al criterio, se plantea la “**observación**” indicando en que aspectos difiere, para luego concluir con el “**hallazgo**” y el “**tipo de hallazgo**”.

En el ejercicio la condición, “**condición escenario 1**”, corresponde al caso en que no hay diferencia entre la condición y el criterio, lo cual en términos de evaluación de resultados indica que se cumplen los principios de planeación, coherencia, consistencia, viabilidad, eficiencia, eficacia, efectividad en el proceso de gestión y resultados, y por lo tanto no hay observación,

para ejemplo analizamos el caso del sector educación, se anexan las matrices básicas en las que se indica la correcta formulación con enfoque de resultados: 1. Estratégica del plan de desarrollo, 2. Plan indicativo, 3. Plan operativo anual de inversiones POAI, 4. Presupuesto y 5. Plan anual de adquisiciones.

La condición, “**condición escenario 2 ó 3**”, corresponde al caso en que el municipio no elaboro, o en su defecto existe diferencia entre la condición y el criterio, lo cual en términos de evaluación de resultados indica que la gestión no se ajusta a uno o varios de los principios: planeación, coherencia, consistencia, viabilidad, eficiencia, eficacia, efectividad en el proceso de gestión y resultados, y por lo tanto hay observaciones y hallazgos.

Es preciso mencionar que la redacción de las condiciones para cada uno de los escenarios, en el ejercicio propuesto, se hace bajo la hipótesis de cuáles son los requisitos “criterios” que más se incumplen, aclarando que estos solo son algunos, y en un ejercicio real de auditoria cada caso es diferente, cada administración municipal es diferente.

La evaluación y conclusión de auditoria se realiza para los siguientes instrumentos de la gestión pública que a continuación se relaciona, igual se identifican las causas y consecuencias de las observaciones y hallazgos y se hace el pronunciamiento de auditoria y elabora el plan de mejora

Evaluación instrumentos gestión pública municipal.

- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan de desarrollo

- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan indicativo
- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el POAI
- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el presupuesto
- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan anual de adquisiciones
- Evaluar el enfoque de gestión y resultados en la contratación

Identificación de causas y consecuencias de las observaciones y hallazgos.

- Evaluación de causas y consecuencias

Pronunciamiento final de auditoría, concepto sobre la gestión y resultados.

- Pronunciamiento de la auditoría

.....Plan de mejora que identifica acciones preventivas y correctivas.

- Plan de Mejora

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan de desarrollo. El primer paso es evaluar si el plan de desarrollo metodológicamente está formulado con enfoque de gestión y resultados, a partir de allí es posible articular los procesos de planificación, presupuestarían, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS
<p>Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión</p> <p>Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoría, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.</p> <p>Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado</p> <p>Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.</p>
<p>Criterio:</p> <p>. “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y</p>

ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”. (CP - Artículo 339. Artículo 4 Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2°)

Parte estratégica, es el alineamiento y coherencia que debe existir en la formulación del plan de desarrollo desde la misión, visión, desplegando a los objetivos estratégicos y finalmente a los programas, en los cuales matricialmente debe establecerse línea base, indicadores y metas de resultado y producto.

Resultados “Son los cambios en las condiciones del sujeto de beneficio enmarcadas en el objetivo general del proyecto, por efecto del consumo de los productos y el cumplimiento de los supuestos considerados en el mismo”. (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 13)

Indicador de Resultados “Mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos”. (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 9)

Producto “Es el bien y/o servicio que se genera en un proceso productivo y contribuye a la materialización de un objetivo específico del proyecto de inversión. (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 12)

Indicador de productos “Cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos”. (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 9)

Línea base, es el dato cuantitativo o cualitativo que se dispone a la fecha de formular el plan de desarrollo, el cual se convierte en referente para el cálculo de las metas.

Meta “Corresponden a la expresión cuantitativa y cualitativa de los logros que se pretenden obtener con el proyecto o plan. Refleja la magnitud o nivel específico de los resultados es decir de los productos, efectos o impactos que se esperan alcanzar. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y si es posible calidad” (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 10).

Coherencia “Hace referencia a la articulación de los planes programas y proyectos frente al plan de desarrollo y/o plan estratégico”. (Guía definiciones unificadas DNP, versión 2.0, 2013, Pág. 41)

Condición (escenario 1):

La oficina de planeación del municipio, aporta el acuerdo número xxx de fecha xx del mes de mayo de 2016, mediante el cual se aprueba el plan de desarrollo del municipio para la vigencia 2016 - 2019, el documento está estructurado en una parte general y un plan de inversiones, en la parte general se señalarán los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno municipal, y en la parte del plan de inversiones públicas contiene el presupuestos plurianuales de los programas y proyectos

de inversión pública especificando los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, esto acorde a lo indicado en la CP - Artículo 339. Artículo 4 Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2°.

En la parte general está un primer capítulo sobre el diagnóstico social, económico, ambiental institucional del municipio, y en el mismo orden existe un capítulo segundo sobre el componente estratégico, encontrando que hay alineamiento y coherencia desde la misión, visión, desplegando a los objetivos estratégicos y finalmente a los programas, en los cuales matricialmente se establece indicadores, línea base y metas de resultado y producto.

En lo que corresponde a los indicadores, línea base y metas de resultado y producto del sector educación (**Ver anexo 1**), encontramos que están los referentes a cobertura, calidad, continuidad e infraestructura, que corresponden a los establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y requeridos para el desarrollo integral del municipio, y las líneas de base son las reportadas en los sistemas de información del citado ministerio, concluyendo que la formulación del plan de desarrollo se ajusta a la metodología emanada del DNP, y en efecto tiene un enfoque de gestión y resultados y con esto se facilita el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados.
NO HAY OBSERVACIÓN.

(Ver ejemplo en anexo 1. Matriz estratégica plan de desarrollo – Escenario 1)

Condición (escenario 2):

La oficina de planeación del municipio, aporta el acuerdo número xxx de fecha xx del mes de mayo de 2016, mediante el cual se aprueba el plan de desarrollo del municipio para la vigencia 2016 - 2019, en el documento se observa que este está estructurado en una parte general y un plan de inversiones, en la parte general se encuentra que no existe coherencia con los propósitos y objetivos de largo plazo, y las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno municipal, y en la parte del plan de inversiones públicas contiene el presupuestos plurianuales de los programas y proyectos de inversión pública especificando los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal, se encuentra que no existe consistencia, contrariando lo indicado en la CP - Artículo 339. Artículo 3 y 4 Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2°.

En la parte general está un primer capítulo sobre el diagnóstico social, económico, ambiental institucional del municipio, y en el mismo orden existe un capítulo segundo sobre el componente estratégico, se formula una misión y visión y el despliegue hacia los objetivos estratégicos y los programas, existen unas matrices estratégicas en las que se establece indicadores, línea base y metas de resultado y producto, encontrando que son deficiente en su formulación y **NO** existe alineamiento y coherencia en la formulación.

En lo que corresponde a los indicadores, línea base y metas de resultado y producto del sector educación, encontramos que si bien están los referentes a cobertura, calidad, continuidad e infraestructura, que corresponden a los establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y las líneas de base **NO** son las que realmente existen en el municipio, en razón a que existen errores en la información reportada en los sistemas de información del citado ministerio, concluyendo que la formulación del plan de desarrollo tiene deficiencias en el enfoque de gestión y resultados, y con ello se dificulta el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados, entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos

9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.. **HAY OBSERVACIÓN.**

Observación (escenario 2):

El documento del plan de desarrollo del municipio vigencia 2016 – 2019, aprobado mediante acuerdo número xxx de mayo de 2016, es deficiente en su formulación, considerando que en despliegue estratégico no existe alineamiento y coherencia entre los objetivos estratégicos y la mayoría de los programas, con los indicadores, línea base y metas de resultado y producto que se proponen, se observa que los recursos y su fuente de financiación establecidos en el plan plurianual de inversiones, para financiar los productos en cada año están calculados a unos precios muy bajos, lo cual proyecta una ejecución desfinanciada, adicionalmente la expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales es muy elevada, lo cual tiene un riesgo igual de desfinanciación, se observa que mucha de las metas (indicar metas) están muy elevadas y en otros casos son bajas (indicar metas), y algunas línea de base (indicar línea de base) no corresponden a la realidad, se inventan y no tienen fuente estadística, esto evidencia que muchos de los productos (indicar productos) no tienen viabilidad, otros productos (indicar productos) no contribuyen a los resultados esperados, y en parte del plan de desarrollo no existe coherencia y alineamiento entre sus diferentes componentes, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia este documento de plan de desarrollo no se elaboró en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y a lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 339, Artículos 3, 4, y 5 Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2º, entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Hallazgo:

El **plan de desarrollo** del municipio vigencia 2016 – 2019, aprobado mediante acuerdo número xxx de mayo de 2016, no es **coherente** en parte de su formulación, considerando que no existe alineamiento y despliegue entre los objetivos estratégicos y la mayoría de los programas (indicar programas), con los indicadores, línea base y metas de resultado y producto que se proponen (indicar cuales), no es **viable**, en la medida que los recursos y su fuente de financiación establecidos en el plan plurianual de inversiones para la vigencia 2017, para financiar los programas y productos (proyectos), fueron calculados a unos precios muy bajos de los reales para cada vigencia, y la expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales es elevada y no se cumplió en el año 2017, como resultado la ejecución estuvo desfinanciada, por otra parte, existen metas (indicar cuales) muy elevadas, línea de base muy bajas (indicar cuales) que no corresponden a la realidad, y productos (indicar cuales) que no contribuyen a los resultados esperados, en efecto, lo anterior hace que no sean **factibles** las metas referidas y propuestas para 2017, con esto se distorsiona el **proceso de planeación**, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y de resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de planeación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), establecidos en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos por la metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en la Constitución

Política, artículo 339, Artículos 3, 4, y 5 Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2º, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Tipo hallazgo: Penal () Disciplinario (X) Fiscal () Administrativo (X)

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan indicativo. El segundo paso es evaluar si el plan indicativo metodológicamente está construido con enfoque de gestión y resultados, a partir de allí es posible articular los procesos de planificación, presupuestación, contratación, ejecución, seguimiento y evaluación para generar los resultados esperados.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS

Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión

Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoria, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.

Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado

Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.

Criterio:

El plan indicativo, artículo 29 de la Ley 152 de 1994, “Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados”. Por analogía, tal como se establece en el artículo 36 de la misma Ley, las entidades territoriales también deben elaborar sus respectivos planes indicativos cuatrienales. Es aprobado mediante decreto, emanado del despacho el alcalde, igual este instrumento se puede ajustar cuantas veces sea necesario, mediante decreto.

El plan indicativo es un instrumento que complementa el Plan de Desarrollo, retoma parte de la estructura del componente estratégico del plan (matriz estratégica), los resultados y productos, pero adicionalmente las metas se desagregan, y se establecen los recursos, para cada año del periodo de gobierno, igual se hace una ponderación para la evaluación, de esta manera se facilita el ejercicio de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y el proceso de medición y análisis del desempeño municipal por parte del gobierno departamental y nacional en cumplimiento del Artículo 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, y el capítulo VII de la Ley 152 de 1994.

<p>Condición (escenario 1):</p> <p>La oficina de planeación del municipio, aporta el decreto número xxx de fecha xx del mes de junio de 2016, y matriz (Ver anexo 2), mediante el cual se adopta el plan indicativo cuatrienal, en esta matriz se observa la desagregación de las metas de resultado y de producto para cada año, igual establece la ponderación vertical para facilitar la evaluación, adicionalmente para cada año se establecen los recursos y su fuente de financiación, este documento se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y en efecto tiene un enfoque de gestión y resultados y con esto se facilita el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados, ajustándose a lo dispuesto por los artículos artículo 29 de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001. NO HAY OBSERVACIÓN.</p> <p>(Ver ejemplo en anexo 2. Matriz plan indicativo – Escenario 1)</p>
<p>Condición (escenario 2):</p> <p>Mediante oficio de fecha xxx, la auditoria solicito a la oficina de planeación del municipio se facilite para evaluación el plan indicativo cuatrienal y el acto administrativo de adopción. Con oficio de fecha xx del mes de febrero de 2017 la Oficina de planeación informa que ese documento “plan indicativo” no fue elaborado, y con ello se hace imposible el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados, incumpliendo lo dispuesto en el artículo los artículos 29 de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001 y entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993. HAY OBSERVACIÓN</p>
<p>Condición (escenario 3):</p> <p>La oficina de planeación del municipio, aporta el decreto número xxx de fecha xx del mes de junio de 2016, y su anexo, mediante el cual se adopta el plan indicativo cuatrienal, en la matriz anexa se observa la desagregación de las metas de resultado y de producto para cada año, sin embargo se observa que no existe una ponderación vertical lo cual dificulta la evaluación, adicionalmente se observa que los recursos y su fuente de financiación establecidos para cada año no se ajustan (difiere en valores) al plan plurianual de inversiones que hace parte del Plan de Desarrollo, este documento no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y en efecto es deficiente el enfoque de gestión y resultados y con ello se dificulta el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados, contrariando lo dispuesto en el artículo los artículos 29 de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, y entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993. HAY OBSERVACIÓN</p>
<p>Observación (escenario 2):</p> <p>El municipio no elaboro el documento plan indicativo, incumpliendo con el deber establecido por artículos 29 de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, e impidiendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.</p>
<p>Observación (escenario 3):</p> <p>El documento de plan indicativo cuatrienal 2016 - 2019, aprobado mediante decreto número xxx</p>

de junio de 2016, es deficiente como instrumento para el cumplimiento del plan de desarrollo, pese a que en la matriz del plan indicativo se observa la desagregación de las metas de resultado y de producto para cada año de la vigencia 2016 - 2019, no existe una ponderación vertical de las metas, lo cual dificulta la evaluación, adicionalmente se observa que los recursos y su fuente de financiación establecidos en el plan indicativo para cada año difiere en valores a los valores establecidos en el plan plurianual de inversiones el cual hace parte del plan de desarrollo, y los valores para financiar los productos en cada año están calculados a unos precios muy bajos, lo cual proyecta una ejecución desfinanciada, adicionalmente la expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales es muy elevada, esto tiene un riesgo igual de desfinanciación, finalmente se observa que en el plan indicativo se adicionan nuevos productos que no están relacionados con las metas de resultado y no están considerados en la matriz estratégica del plan de desarrollo, esto evidencia que muchos de los productos no tienen viabilidad, y no existe coherencia y alineamiento entre el plan de desarrollo y plan indicativo, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia este documento de plan indicativo no se elaboró en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en los artículos 29 y 3 numeral (L, d) de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Hallazgo:

El plan indicativo cuatrienal del municipio vigencia 2016 – 2019, aprobado mediante decreto número xxx de junio de 2016, no es **coherente** en parte de su formulación, considerando que no existe alineamiento y despliegue entre los objetivos estratégicos y la mayoría de los programas (indicar programas), con los indicadores, línea base y metas de resultado y producto que se proponen (indicar cuales), y no existe una ponderación vertical de las metas, lo cual dificulta la evaluación, no son **viable** parte de los productos, considerando que los recursos y su fuente de financiación establecidos en el plan plurianual de inversiones para la vigencia 2017, para financiar los programas y productos (indicar cuales), fueron calculados a unos precios muy bajos de los reales para la vigencia, y la expectativa de cofinanciación 2017 de fuentes nacionales fue elevada y no se cumplió, como resultado la ejecución estuvo desfinanciada, por otra parte, existen metas (indicar cuales) muy elevadas, línea de base muy bajas (indicar cuales) que no corresponden a la realidad, y se relacionan nuevos productos (indicar cuales) que no contribuyen a los resultados esperados, en efecto, lo anterior hace que no sean **factibles** las metas referidas propuestas para 2017, con esto se distorsiona el **proceso de planeación**, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y se genera **ineficacia** para para el logro de los resultados planteados en el plan de desarrollo.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y de resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de planeación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), establecidos en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos por la metodología del **DNP**, y contradice lo dispuesto en los artículos 29 y 3 numeral (d, j, k, l, m) de la Ley 152 de 1994, 79 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Tipo hallazgo: Penal (.) Disciplinario (X.) Fiscal () Administrativo (X)

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan operativo anual de inversiones

POAI. El tercer instrumento de la gestión evaluado es el POAI, vale comentar que la mayoría de los municipios, especialmente los pequeños, no elaboran este instrumento.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS
--

<p>Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión</p>

<p>Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoria, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.</p>

<p>Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado</p>

<p>Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.</p>
--

<p>Criterio:</p>

<p>El Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI lo establece el Artículo 8 del Decreto 111 de 1996, “señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas” y” guardará concordancia con el plan de inversiones”, artículo 9 “Banco nacional de programas y proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación” este instrumento, retoma parte de la estructura del plan indicativo, solo para un año, e incluye los proyectos de inversión, estos deben estar formulados, registrados en el banco de programas y proyectos y viabilizados, los cuales son la concreción de los productos identificados en el plan de desarrollo, estableciendo la apropiación por fuentes de financiación, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP, e indica que dependencia es la responsable.</p>
--

<p>La matriz del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI, tiene las siguientes columnas 1 Parte estratégica, 2) Proyectos de inversión registrados, viabilizados con los costos, 3) Apropiación por fuentes, y 4) Dependencia responsable.</p>
--

<p>El Artículo 68 del Decreto 111 de 1996, que establece “no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco ... de programas y proyectos”, el registro implica que el proyecto este viabilizado.</p>

<p>Condición (escenario 1):</p>
--

<p>La oficina de planeación del municipio, aporta la resolución número xxx de fecha xx de</p>

<p>diciembre de 2016, y su anexo, mediante el cual se adopta el plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, en la matriz anexa se observa 1 Parte estratégica, 2) Proyectos de inversión registrados, viabilizados en el BPIN del municipio, con los costos, 3) Apropiación por fuentes, y 4) Dependencia responsable, este documento se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y en efecto tiene un enfoque de gestión y resultados y con esto se facilita el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de resultados, ajustándose a lo dispuesto por los artículos 8 y 68 del Decreto 111 de 1996. NO HAY OBSERVACIÓN.</p> <p>(Ver ejemplo en anexo 3. Matriz Plan operativo anual de inversiones – Escenario 1)</p>
<p>Condición (escenario 2):</p> <p>Mediante oficio de fecha xxx, la auditoria solicito a la oficina de planeación del municipio se facilite para evaluación el plan indicativo cuatrienal y el acto administrativo de adopción. Con oficio de fecha xx del mes de febrero de 2017 la Oficina de planeación informa que ese documento “plan operativo anual de inversiones POAI del año 2016” no fue elaborado, incumpliendo con lo dispuesto en el Artículo 8 y 68 del Decreto 111 de 1996, e impidiendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993. HAY OBSERVACIÓN</p>
<p>Condición (escenario 3):</p> <p>La oficina de planeación del municipio, aporta la resolución número xxx de fecha xx de diciembre de 2016, y su anexo, mediante el cual se adopta el plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, en la matriz anexa se observa que los proyectos de inversión no fueron registrados y viabilizados en el banco de programas y proyectos del municipio, y sobre la apropiación por fuentes para financiar los proyectos son solo proyecciones, no hay certeza de su real aprobación y existencia en fuentes nacionales, esto evidencia que no existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y la clasificación por sectores, órganos y programas establecida en le POAI, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia este documento POAI no se elaboraron en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 68 del Decreto 111 de 1996, entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993. HAY OBSERVACIÓN</p>
<p>Observación (escenario 2):</p> <p>El municipio no elaboro el documento el plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, incumpliendo con el deber establecido establece el Artículo 8 y 68 del Decreto 111 de 1996, situación que dificulta el seguimiento, evaluación y control de gestión y resultados del plan de desarrollo, e impidiendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.</p>
<p>Observación (escenario 3):</p> <p>El documento de plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, aprobado mediante resolución número xxx de fecha xx de diciembre de 2016, es deficiente como instrumento para</p>

el cumplimiento del plan de desarrollo, considerando que los proyectos de inversión señalados en el POAI no están clasificados por sectores, órganos y programas, de manera coherente, alineada y en concordancia con el plan de desarrollo 2016 – 2019, y plan indicativo, por otra parte, los proyectos señalados en el POAI no están registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio, por ende no están viabilizados, lo cual indica que no fueron previamente evaluadas social, técnica, económicamente y ambientalmente, adicionalmente la apropiación por fuentes para financiar los proyectos señalados en el POAI fueron solo proyecciones, y para los proyectos (enunciar proyectos) no se aprobaron los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, esto evidencia que no existe coherencia, consistencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los establecidos por sectores, órganos y programas en el POAI, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia este documento POAI no se elaboró en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su diseño según metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 68 del Decreto 111 de 1996, entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993

Hallazgo:

El **plan operativo anual de inversiones** POAI del año 2017, aprobado mediante acuerdo número xxx de junio de 2016, no es **coherente** parte de su formulación, considerando que los proyectos de inversión señalados en el POAI no están clasificados por sectores, órganos y programas, de manera alineada y en concordancia con el plan de desarrollo 2016 – 2019, y plan indicativo, y no son **viables** parte los proyectos (indicar proyectos) señalados en el POAI, los cuales no están registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio, por ende no están viabilizados, lo cual indica que no fueron previamente evaluadas social, técnica, económicamente y ambientalmente, y para los proyectos (indicar proyectos) no se aprobaron los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, lo cual indica que no hay viabilidad financiera, lo anterior hace que no sean **factibles** las metas propuestas para 2017, con esto se distorsiona el **proceso de planeación**, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y se genera **ineficacia** para para el logro de los **resultados** planteados en el plan de desarrollo.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y de resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de presupuestación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), establecidos en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos por la metodología del **DNP**, y contradice lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 68 del Decreto 111 de 1996, los artículos los artículos 29 y 3 numeral (d, j, k, L, m) de la Ley 152 de 1994, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Tipo hallazgo: Penal () Disciplinario (X.) Fiscal () Administrativo (X)

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el presupuesto. Este instrumento de la gestión “presupuesto anual” si es elaborado por todos los municipios, y sobre este con regularidad se hacen control fiscal, en esta oportunidad solo se analizará si su enfoque es de gestión y resultados.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS
<p>Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión</p> <p>Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoria, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.</p> <p>Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado</p> <p>Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.</p>
<p>Criterio:</p> <p>El presupuesto anual, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (L. 38/89, art. 6°), es el último instrumento del Sistema Presupuestal, el cual debe guardar equilibrio entre rentas - ingresos y gastos - apropiaciones. (Decreto 111 de 1996, Artículo 10).</p> <p>Decreto 111 de 1996, ARTÍCULO 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9°; L. 179/94, art. 5°).</p> <p>Decreto 111 de 1996, ARTÍCULO 67. Corresponde al gobierno dictar el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación. Numeral 3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (L. 38/89, art. 54; L. 179/94, art. 31).</p> <p>Decreto 111 de 1996, ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.</p> <p>La Sentencia de la Corte Constitucional C-1065 de 2001, precisa que el presupuesto “se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal</p>

respectivo”.

Condición (escenario 1):

La Secretaria de Hacienda del municipio, aporta el acuerdo número xxx de fecha xx de noviembre de 2016, y su anexo, mediante el cual se adopta el presupuesto anual año 2017, en la matriz anexa se observa que en la estructura del presupuesto – parte de inversión y sus diferentes sectores y rubros están armonizado con el plan de desarrollo del municipio de la vigencia 206 - 2019, se evidencia que es un instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, y guarda concordancia con los contenidos del plan de desarrollo, del plan de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones. Este documento se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y Decreto 111 de 1996.

Igual se aporta el Decreto número xxx de fecha xx de diciembre de 2016, y su anexo, mediante el cual se liquida el presupuesto anual año 2017, en la matriz anexa se observa que en la estructura tiene el detalle del gasto de inversión para el año fiscal respectivo. Este documento se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y Decreto 111 de 1996.

Lo ante en comentario evidencia que existe alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los rubros presupuestales, lo cual posibilita y facilita una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados. **NO HAY OBSERVACIÓN.**

(Ver ejemplo en anexo 4. Matriz Presupuesto – Escenario 1)

Condición (escenario 2):

La Secretaria de Hacienda del municipio, aporta el acuerdo número xxx de fecha xx de noviembre de 2016, mediante el cual se adopta el presupuesto del año 2017, en la matriz anexa se observa que la estructura del presupuesto – parte de inversión y sus diferentes sectores y rubros no facilita el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos del plan de desarrollo del municipio de la vigencia 2016 - 2019, del plan indicativo, plan de inversiones y plan operativo anual de inversiones.

Igual se aporta el Decreto número xxx de fecha xx de diciembre de 2016, mediante el cual se liquida el presupuesto anual año 2017, en la matriz anexa se observa que la estructura y detalle del gasto de inversión para el año fiscal 2017, no están alineados con los objetivos y metas de resultado y productos.

Lo ante en comentario evidencia que no existe alineamiento y coherencia entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los rubros presupuestales, lo cual NO posibilita una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con enfoque de resultados, en consecuencia este documento no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en la Ley 38 de 1989, artículo 6, 9 y 54, Ley 179 de 1994, artículo 5 y 31, Decreto 111 de 1996, artículo 10, 13, 67 y 109

y entorpece el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993. **HAY OBSERVACIÓN**

Observación (escenario 2):

Los documentos de presupuesto vigencia 2016 aprobados mediante acuerdo del concejo municipal número xxx de noviembre de 2016, y Decreto número xxx de diciembre de 2016, mediante el cual se liquida el presupuesto, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos de este plan vigencia 2016 - 2019, del plan indicativo y del plan operativo anual de inversiones POAI, esto evidencia que no existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los rubros presupuestales, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia estos documento no se elaboraron en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su elaboración, según metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en la Ley 38 de 1989, artículo 6, 9 y 54, Ley 179 de 1994, artículo 5 y 31, Decreto 111 de 1996, artículo 10, 13, 67 y 109, y entorpeciendo el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993

Hallazgo:

El **presupuesto** del año 2017, aprobado mediante acuerdo número xxx de diciembre de 2016, no es **coherente** en parte de su rubros, considerando que estos (indicar rubros) no guardan concordancia y alineamiento con los objetivos y metas de resultado (indicar metas), productos y proyectos (indicar productos y proyectos) contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y plan indicativo 2016 – 2019, y plan operativo anual de inversiones 2017, y no son **viabiles** estas metas de producto y proyectos, en la medida que las asignaciones en los rubros presupuestales son muy bajas y no alcanzan a financiar la ejecución de todo lo programado, lo cual indica que no hay **viabilidad** financiera, y no hay **consistente** con las restricciones y programación financiera del sector público, con esto se distorsiona el **proceso de planeación**, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y se genera **ineficiencia** en la medida que no se optimiza el uso de los recursos financieros e **ineficacia** para para el logro de los resultados planteados en el plan de desarrollo.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y de resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de presupuestación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), establecidos en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos por la metodología del DNP, y contradice lo dispuesto en la Ley 38 de 1989, artículo 6, 9 y 54, Ley 179 de 1994, artículo 5 y 31, Decreto 111 de 1996, artículo 10, 13, 67 y 109, y los artículo los artículos 29 y 3 numeral (d, j, k, L, m) de la Ley 152 de 1994, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Tipo hallazgo: Penal () Disciplinario () Fiscal () Administrativo ()

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en el plan anual de adquisiciones. El plan anual de adquisiciones es el quinto instrumento de gestión municipal que se evalúa, este de manera obligatoria hoy se elabora, cabe mencionar, que los municipios en su mayoría no lo alienan con el plan de desarrollo.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS
<p>Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión</p> <p>Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoria, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.</p> <p>Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado</p> <p>Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.</p>
<p>Criterio:</p> <p>Plan Anual de Adquisiciones. Las entidades estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año, en este plan se debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad, coherente al plan de desarrollo, plan indicativo y plan operativo anual de inversiones, debe identificarlo utilizando el clasificador de bienes y servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales se pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual iniciará el proceso de contratación, este plan deberá ser actualizado por lo menos una vez durante su vigencia. (Decreto 1510 de 2013, artículo 4, artículo compilado en el artículo 2.2.1.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015)</p> <p>La entidad estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones.</p>
<p>Condición (escenario 1):</p> <p>La secretaria general del municipio, aporta la resolución número xxx de diciembre de 2016, y su anexo, mediante la cual se aprueba el plan de anual de adquisiciones, el cual contiene la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año 2017. En este plan se señalar la necesidad y el bien, obra o servicio que satisface las necesidades identificadas para el desarrollo integral del municipio, el cual es coherente con el plan de desarrollo, plan indicativo y plan operativo anual de inversiones, y están codificadas según el clasificador de bienes y servicios, e indican el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales se pagará el bien,</p>

obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual iniciará el proceso de contratación, por lo tanto se ajusta a lo exigido por la metodología de Colombia Compra Eficiente y lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4, concordante con el artículo 2.2.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015.

De igual manera se anexa la resolución número xxx de fecha xx del mes de junio de 2016, mediante la cual el municipio actualizar el Plan Anual de Adquisiciones, en ella se evidencia que el ajuste se realizó de forma oportuna y armónica con los nuevos requerimientos de necesidades y productos y demás requisitos que para el efecto ha dispuesto Colombia Compra Eficiente.

Lo ante en comentario evidencia que existe alineamiento entre el plan anual de adquisiciones con los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, con el plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y los rubros presupuestales, lo cual posibilita una planeación, presupuestación y contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y con ello facilita el seguimiento, evaluación y control. **NO HAY OBSERVACIÓN.**

(Ver ejemplo en anexo 5. Matriz plan anual de adquisiciones – Escenario 1)

Condición (escenario 2):

La secretaria general del municipio, aporta la resolución número xxx de diciembre de 2016, y su anexo, mediante la cual se aprueba el plan de anual de adquisidores, contiene la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año 2017 el municipio. En este se señala bienes, obras o servicios que NO son coherentes con las necesidades identificadas para el desarrollo integral del municipio en el plan de desarrollo, plan indicativo y plan operativo anual de inversiones, se observa también que están codificadas según el clasificador de bienes y servicios, igual indican el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual iniciará el proceso de contratación, por lo tanto NO se ajusta a lo exigido por la metodología de Colombia Compra Eficiente y lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4, concordante con el artículo 2.2.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015.

De igual manera se anexa la resolución número xxx de fecha xx del mes de junio de 2016, mediante la cual el municipio actualizar el plan anual de adquisiciones, en ella se evidencia que el ajuste NO se realizó de forma oportuna y armónica con los nuevos requerimientos de necesidades y productos y demás requisitos que para el efecto ha dispuesto Colombia Compra Eficiente y la normatividad vigente.

Lo ante en comentario evidencia que NO existe coherencia y alineamiento entre el plan anual de adquisiciones con los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, con el plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y los rubros presupuestales, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y con ello hace imposible el seguimiento, evaluación y control de resultados. **HAY OBSERVACIÓN.**

Observación (escenario 2):

Los documentos de plan de anual de adquisiciones vigencia 2017 aprobados mediante resolución número xxx de fecha xx de noviembre de 2016, y resolución número xxx de fecha xx de junio de

2017, mediante la cual se actualizar el Plan Anual de Adquisiciones, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos del plan vigencia 2016 - 2019, del plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto, esto evidencia que no existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los contratos identificados en el plan de adquisiciones, lo cual dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia estos documento no se elaboraron en debida forma, y no se ajusta a los requisitos establecidos para su diseño, según metodología de Colombia Compra Eficiente, y contradice lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 4, concordante con el artículo 2.2.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015., y entorpecen el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993

Hallazgo:

El **plan de anual de adquisiciones** vigencia 2017 aprobados mediante resolución número xxx de fecha xx de noviembre de 2016, y resolución número xxx de fecha xx de junio de 2017, mediante la cual se actualizar el Plan Anual de Adquisiciones, no es **coherente** en parte de los contratos ejecutados (indicar cuales) en el año 2017 y que fueron evaluados, considerando que estos no presentan una relación efectiva con los objetivos, programas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo y plan indicativo 2016 – 2019, y plan operativo anual de inversiones 2017, con esto se distorsiona el **proceso de planeación**, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y se genera **ineficacia** para para el logro de los resultados planteados en el plan de desarrollo.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de contratación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), establecidas en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos por la metodología de Colombia Compra Eficiente, el Decreto 1510 de 2013, artículo 4, concordante con el artículo 2.2.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto único reglamentario 1082 de 2015, los artículos los artículos 29 y 3 numeral (d, j, k, L, m) de la Ley 152 de 1994, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Tipo hallazgo: Penal () Disciplinario (X) Fiscal () Administrativo (X)

Evaluar el enfoque de gestión y resultados en la contratación. La contratación es el sexto y último eslabón en el cual se evalúa el enfoque de gestión y resultados, para cerrar el ciclo de planeación, presupuestación y contratación por resultados.

CONCLUSION DE AUDITORIA DE GESTION Y RESULTADOS

Criterio: “Es el “Deber ser” de las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. a tener en cuenta en el proceso auditor, establecidos en su orden por la Constitución Política, Leyes, demás normas, y guías e instructivos etc, que apliquen para el caso específico. Conclusión

Condición: Es la “Situación detectada- Ser” al realizar la auditoria, en las diferentes acciones y/o procesos, procedimientos, protocolos etc. internos que desarrolla o aplica la entidad sujeta de control.

Observación: Una debilidad institucional o diferencia entre la condición y el criterio en principio constituye una observación de auditoría, que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta o descargos presentados por el ente auditado

Hallazgo. En la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012, se define como. “El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada- SER] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos”.

Criterio:

Ley 80 de 1993, Artículo 3. De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Ley 80 de 1993, **Artículo 4.** De los derechos y deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante.

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas...

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Ley 1474 de 2011, artículo 87, Maduración de proyectos. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

Decreto 1510 de 2013, Planeación, Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato, deben...contener los siguientes elementos:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de

Contratación.

2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.

Decreto 1510 de 2013, Artículo 22. Pliegos de condiciones. Los pliegos de condiciones deben contener por lo menos la siguiente información:

1. La descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato, identificado con el cuarto nivel del Clasificador de Bienes y Servicios, de ser posible o de lo contrario con el tercer nivel del mismo.

Condición (escenario 1):

Revisada la contratación realizada por el municipio en el sector educación se encuentra que está orientada a buscar el cumplimiento de los fines estatales contemplados en el plan de desarrollo para el mejoramiento y ampliación de cobertura de la educación, así como para la continuidad y eficiencia en la prestación de servicios público de educación y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Ley 80 de 1993, Artículo 3.

Se evidencia que, para la consecución de los fines de la educación, en la muestra de proyectos a los cuales se evaluó su ejecución, esta fue acorde y oportuna con el objeto contractual, cumpliendo con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, y operativamente estos proyectos evaluados si brinda un servicio o unos bienes que contribuyen al logro de los resultados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura de educación, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.

La muestra de proyectos evaluados, si cumplieron con la etapa de maduración prevista en Ley 1474 de 2011, artículo 87, lo cual se evidencia en los estudios, diseños y pliegos de condiciones, y en el caso de las obras públicas, si se contó con la viabilidad de los proyectos y la evaluación de su impacto social, económico y ambiental según el caso.

En los estudios y documentos previos, soporte de los pliegos de condiciones de cada uno de los contratos evaluados, se evidencia una clara descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, igual el objeto a contratar, sus especificaciones, diseños, documentos técnicos, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y los valores y cantidades estimados del contrato se ajusta a los ejecutados, esto demuestra que se cumplió con el principio de planeación previsto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 20.

Lo ante en comentario evidencia que existe coherencia y alineamiento entre la contratación realizada en el sector educación con los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, con el plan indicativo, plan operativo anual de inversiones, rubros presupuestales y plan anual de adquisiciones, lo cual posibilita una planeación, presupuestación y contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y con ello facilita el seguimiento, evaluación y control. **NO HAY OBSERVACIÓN.**

Condición (escenario 2):

Revisada la contratación realizada por el municipio en el sector educación, encontramos que la mitad de la contratación (Indicar número de contratos) analizada NO se encuentra orientada a buscar el cumplimiento de los fines estatales contemplados en el plan de desarrollo para el mejoramiento y ampliación de cobertura, así como para la continuidad y eficiencia en la prestación del servicio público de educación. Ley 80 de 1993, Artículo 3.

Se evidencia en el 50% de la muestra de proyectos a los cuales se evaluó su contratación y ejecución, que existe deficiencia en la formulación del objeto contractual, y se incumple con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, y operativamente estos proyectos evaluados NO brinda un servicio o unos bienes que contribuyen al logro de los resultados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura de educación, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.

Lo anterior indica que la mitad de los proyectos evaluados, NO cumplieron con la etapa de maduración prevista en Ley 1474 de 2011, artículo 87, lo cual se evidencia en la debilidad e inconsistencia encontradas en los estudios, diseños y pliegos de condiciones, y en el caso de las obras públicas, existió deficiencia en la viabilidad de los proyectos y la evaluación de su impacto social, económico y ambiental.

En los estudios y documentos previos, soporte de los pliegos de condiciones de cada uno de los contratos evaluados, NO es clara la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, igual NO es claro el objeto a contratar, y hay inconsistencia en las especificaciones, diseños, documentos técnicos, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y en los valores y cantidades estimados del contrato con los ejecutados, esto demuestra que se incumplió con el principio de planeación previsto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 20.

Lo anterior evidencia que NO existe coherencia y alineamiento entre la contratación realizada en el sector educación con los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, en el caso de los contratos (indicar número de los contratos), y con el plan indicativo, plan operativo anual de inversiones, rubros presupuestales y plan anual de adquisiciones, lo cual contraría una planeación, presupuestación y contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y con ello dificulta el seguimiento, evaluación y control de resultados. **HAY OBSERVACIÓN.**

Observación (escenario 2):

Los contratos (indicar número de los contratos) analizados vigencia 2017, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, considerando que existe deficiencias en los estudios, diseños y pliegos de condiciones; en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados de los contratos ejecutados, en la evaluación social, económica, técnica o ambiental y viabilidad, previa a la contratación, en razón a que los proyectos no cumplieron con la etapa de maduración, esto tiene efecto en la ejecución contractual, incumpliendo con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, y operativamente no brinda el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio y ampliar la cobertura de educación, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo, lo cual dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados, en consecuencia estos contratos no se celebraron en debida forma, y no se ajustaron a

los requisitos establecidos para las etapas precontractuales, contractuales, contrariando lo dispuesto en el Ley 80 de 1993, Artículo 3, Ley 1474 de 2011, artículo 87, Decreto 1510 de 2013, artículo 20, y entorpecen el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la contraloría según artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993

Hallazgo:

La **contratación** realizada en el año 2017, no es **coherente** en parte de los contratos ejecutados (indicar cuales) en el año 2017 y que fueron evaluados, considerando que estos no presentan una relación efectiva con los objetivos, programas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo y plan indicativo 2016 – 2019, y plan operativo anual de inversiones 2017, y la **planeación contractual** no se realizó en debida forma (indicar contratos), hubo falencias previa a la contratación, en los estudios, diseños y pliegos de condiciones, en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados de los contratos ejecutados, en la evaluación social, económica, técnica o ambiental y viabilidad, lo cual indica que los proyectos no cumplieron con la etapa de maduración, esto tiene efecto en la ejecución contractual, incumpliendo con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, y operativamente no brinda el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio y ampliar la cobertura de educación, con esto se distorsiona el **proceso de planeación** del municipio, como una actividad continua y coherente desde la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y se genera **ineficacia** para para el logro de los resultados planteados en el plan de desarrollo.

Lo anterior conlleva a que el informe 2017 exigido por la contraloría y que presenta el municipio no se realice en la forma correcta; de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el **control de gestión y resultados**; incumpliendo con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en el proceso de contratación y gestión integral del municipio (determinar funcionarios), contenidos en la Constitución, las leyes, los decretos, las guías y metodologías de las entidades rectoras, los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), especialmente los deberes exigidos para las etapas precontractuales, contractuales, establecidas en el Ley 80 de 1993, Artículo 3, Ley 1474 de 2011, artículo 87, Decreto 1510 de 2013, artículo 20, los artículo los artículos 29 y 3 numeral (d, j, k, L, m) de la Ley 152 de 1994, y artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993

Tipo hallazgo: Penal () Disciplinario () Fiscal () Administrativo ()

Evaluación de causas y efectos.

Esta parte del trabajo de investigación se desarrolla el objetivo específico 6. Relacionar la función preventiva y correctiva del control fiscal como instrumento que contribuyen a la eficiencia en la prestación de servicios al ciudadano, buena gestión pública y mejora continua, a la vez que se desarrolla lo indicado en la Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT respecto a las acciones de mejora correctivas y preventivas de la gestión pública con enfoque de resultados de las administraciones municipales, referida en los siguientes apartes de la guía.

Dentro del proceso de evaluación del auditado es necesario considerar la relación que existe entre las causas y los efectos de un hecho o situación determinada, por cuanto le facilita a la administración implementar las acciones correctivas o preventivas que le permitan mejorar la gestión y los resultados. Pag. 55 GAT.

Las causas y efectos más frecuentes de los problemas y/o riesgos y/o no conformidades y/o observaciones detectados en la gestión pública municipal orientada a resultados son:

Causas Directas

- Deficiencia en la gestión pública municipal para estructurar una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y para el seguimiento, evaluación y control (incluido el control fiscal) con igual enfoque de resultados.
- Bajas capacidades institucionales para la gestión pública por resultados de las administraciones municipales y el control fiscal territorial.
- Deficiencias en la comunicación entre dependencias y funcionarios. Esta deficiencia es aún más grave cuando los problemas de comunicación se dan desde el nivel directivo hacia el nivel ejecutor.
- Deficiente articulación y coordinación entre dependencias que lideran los procesos de la administración municipal.

- Baja delegación de autoridad y/o concentración de autoridad.
- Inadecuados procesos, procedimientos o normas que determinan la gestión del municipio orientada a resultados.
- Bajo conocimiento de los servidores en la gestión pública orientada a resultados.
- Ineficiente implementación de un proceso sistémico de planeación, gestión financiera y contratación por resultados.
- Baja importancia que el equipo directivo le da al direccionamiento estratégico.
- Deficiente seguimiento, monitoreo y evaluación de la administración no permiten identificar oportunamente los problemas de la gestión por resultados y las consecuentes acciones de mejora.
- Deficiente identificación riesgos en la gestión pública, y mala gestión de mejoramiento en las administraciones municipales.
- Elevada rotación de personal encargada de los procesos de planeación, gestión financiera y contractual con enfoque de resultados.

Problema Central:

Deficiente capacidad en la gestión pública municipal, para estructurar una planeación, presupuestación y contrataciones consistentes y articuladas, y para el seguimiento, evaluación y control (incluido el control fiscal) con enfoque de resultados.

Efectos

- Bajas tasas de cobertura en educación, acueducto, vacunación y altas tasas mortalidad infantil, analfabetismo, déficit de vivienda, bajo nivel en pruebas saber, etc.
- Deterioro calidad de vida de la población.
- Incumplen normas sobre gestión por resultados.

- Baja de la confianza en la administración pública y gobernabilidad.
- Incumplimiento de programas de gobierno.
- Elevado incumplimiento de normas y riesgo de actos de corrupción.
- Alto porcentaje de incumplimiento de los objetivos, programas, proyectos y en su conjunto de los planes de desarrollo - Mala Gestión pública municipal.
- Baja participación ciudadana, en asuntos de interés y gestión pública, altas tasas de insatisfacción de usuarios de servicios públicos - Desconfianza ciudadana en la democracia y gestión pública.
- Deficientes ejercicios de rendición de cuentas, de control social a la gestión y resultados.
- Elevado número de funcionarios públicos investigados y sancionados penal, disciplinaria y fiscal.

Acciones de mejora.

La acción de mejora tiene el propósito final de promover el mejoramiento de la gestión pública y permitir una continua retroalimentación para que la administración emprenda acciones preventivas y correctivas, en procura de lograr mayores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Pag. 22 GAT.

PROBLEMAS Y/O RIESGOS	ACCIONES DE MEJORA
CAUSA CENTRAL	ACCIONES DE MEJORA
Deficiente capacidad en la gestión pública municipal, para estructurar una planeación, presupuestación y contrataciones consistentes y articuladas, y para el seguimiento, evaluación y control (incluido el control fiscal) con enfoque de resultados.	Propiciar el arreglo institucional para facilitar una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control (incluido el control fiscal) con igual enfoque de resultados.
CAUSAS DIRECTAS	ACCIONES DE MEJORA
Bajas capacidades institucionales para la gestión pública por resultados de las administraciones municipales y el control fiscal territorial.	Mejorar las capacidades institucionales para la gestión pública por resultados de las administraciones municipales y en el control fiscal territorial.
Deficiencias en la comunicación entre dependencias y funcionarios. Esta deficiencia es aún más grave cuando los problemas de comunicación se dan desde el nivel directivo hacia el nivel ejecutor.	Mejorar la comunicación entre dependencias y funcionarios. Especialmente entre el nivel directivo hacia el nivel ejecutor.
Deficiente articulación y coordinación entre dependencias que lideran los procesos de la administración municipal.	Optimizar la articulación y coordinación entre dependencias que lideran los procesos de la administración municipal.
Baja delegación de autoridad y/o concentración de autoridad.	Desconcentrar y delegar autoridad desde el nivel directivo hacia el ejecutor de procesos y procedimientos.
Inadecuados procesos, procedimientos o normas que determinan la gestión del municipio orientada a resultados.	Adecuar los procesos, procedimientos o normas a las necesidades y dinámica de la gestión del municipio y sector.
Bajo conocimiento de los servidores en la gestión pública orientada a resultados.	Capacitación pertinente en gestión pública orientada a resultados para los servidores del municipio.
Ineficiente implementación de un proceso sistémico de planeación, gestión financiera y contratación por resultados.	Implementar los procesos, procedimientos, instructivos, guías y protocolos para una planeación, gestión financiera y contratación orientados a resultados.
Baja importancia que el equipo directivo le da al direccionamiento estratégico.	Empoderamiento y liderazgo del equipo directivo del direccionamiento estratégico.
Deficiente seguimiento, monitoreo y evaluación de la administración no permiten identificar oportunamente los problemas de la gestión por resultados y las consecuentes acciones de mejora.	Eficiencia en el seguimiento, monitoreo y evaluación de la administración que permita identificar oportunamente los problemas de la gestión por resultados y plantear las acciones de mejora.
Deficiente identificación riesgos en la gestión pública, y mala gestión de mejoramiento en las administraciones municipales.	Deficiente identificación riesgos en la gestión pública, y mala gestión de mejoramiento en las administraciones municipales.
Elevada rotación de personal encargada de los procesos de planeación, gestión financiera y contractual con enfoque de resultados.	Establecer la política de estabilidad laboral del personal encargada de los procesos de planeación, gestión financiera y contractual con enfoque de resultados.

Igual representan un valor agregado del proceso auditor, a partir del pronunciamiento, dictamen integral y/o el concepto sobre la gestión y los resultados, la administración elaborará el plan de mejoramiento orientado a adoptar actividades y mecanismos preventivos y correctivos sobre su gestión fiscal. Pag. 81 GAT.

Como resultado de la auditoría, el ente auditado elaborará y presentará a la contraloría territorial un plan de mejoramiento, en concordancia con las normas de auditoría del proceso auditor territorial. Cada contraloría territorial con base en su propia reglamentación emitirá o no

pronunciamiento de coherencia e integridad sobre la formulación de los planes de mejoramiento, que serán evaluados dentro del proceso auditor. Pag. 68 GAT.

En la matriz anterior se indica inicialmente la “causa central” de los problemas y riesgos que potencialmente existen en la administración municipal la cual se concreta en “Deficiente capacidad en la gestión pública municipal, para estructurar una planeación, presupuestación y contrataciones consistentes, y para el seguimiento, evaluación y control (incluido el control fiscal) con enfoque de resultados”, esta causa central parte de la premisa que es condición para la evaluación y control con enfoque de gestión y resultados, que inicialmente debe estar formulada y orientada con en foque de resultados, entonces si hay deficiencia en esta gestión, los resultados serán deficientes, y en efecto el control fiscal se dificultara.

Igualmente se establecen las causas directas de los problemas y riesgos y se plantean las acciones de mejora, y se identifican para cada una de los instrumentos de la gestión plan de desarrollo, plan indicativo, POAI, presupuesto, plan anual de adquisiciones y contratación las causas indirectas y las acciones de mejora.

CAUSAS INDIRECTAS	ACCIONES DE MEJORA
PLAN DE DESARROLLO	PLAN DE DESARROLLO
Plan de desarrollo del municipio vigencia 2016 – 2019 es deficiente en su formulación, considerando que en despliegue estratégico no existe alineamiento y coherencia entre los objetivos estratégicos y la mayoría de los programas, con los indicadores, línea base y metas de resultado y producto que se proponen	Ajustar la formulación del plan de desarrollo del municipio vigencia 2016 – 2019, para que en el despliegue estratégico existe alineamiento y coherencia entre los objetivos estratégicos y la mayoría de los programas, con los indicadores, línea base y metas de resultado y producto que se proponen
Los recursos establecidos en el plan plurianual de inversiones, para financiar los productos en cada año están calculados a unos precios muy bajos, lo cual proyecta una ejecución desfinanciada	Ajustar el calculo a precios de mercado los recursos establecidos en el plan plurianual de inversiones, para financiar los productos en cada año 2016 - 2019, para que exista consistencia financiera.
La expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales es muy elevada, lo cual tiene un riesgo de desfinanciación del plan de desarrollo.	Ajustar a posibilidades reales las expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales para el plan de desarrollo.
Existen metas (indicar metas) que están muy elevadas y en otros casos son bajas (indicar metas), y algunas línea de base (indicar línea de base) no corresponden a la realidad, se inventan y no tienen fuente estadística	Ajustar las metas que están muy elevadas ó son bajas (indicar metas), y línea de base (indicar línea de base) que no corresponden a la realidad, para que los resultados y productos del plan de desarrollo sean viables y se cumplan efectivamente.
Existen productos (indicar productos) que no contribuyen a los resultados esperados	Reformular o cambiar productos (indicar productos) para que contribuyen a los resultados esperados.
Los problemas antes mencionados dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.	Propiciar el arreglo institucional para facilitar una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.
PLAN INDICATIVO	PLAN INDICATIVO
El plan indicativo cuatrienal 2016 - 2019, es deficiente como instrumento para el cumplimiento del plan de desarrollo, pese a que en la matriz del plan indicativo se observa la desagregación de las metas de resultado y de producto para cada año de la vigencia 2016 - 2019, no existe una ponderación vertical de las metas, lo cual dificulta la evaluación,	Ajustar la formulación del plan indicativo cuatrienal 2016 - 2019, para que sea un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo, entre otros que exista una ponderación vertical de las metas, para facilitar la evaluación,
Los recursos de financiación establecidos en el plan indicativo para cada año difiere en valores a los valores establecidos en el plan plurianual de inversiones el cual hace parte del plan de desarrollo	Ajustar el calculo a precios de mercado los recursos establecidos en el plan indicativo, para financiar los productos en cada año 2016 - 2019, de tal manera que exista consistencia financiera con el plan plurianual de inversiones.
La expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales es muy elevada, esto tiene un riesgo igual de desfinanciación,	Ajustar a posibilidades reales las expectativa de cofinanciación de fuentes nacionales para el plan de desarrollo.
En el plan indicativo se adicionan nuevos productos (mencionar cuales) que no están relacionados con las metas de resultado y no están considerados en la matriz estratégica del plan de desarrollo, lo cual evidencia que no tienen coherencia y alineamiento entre el plan de desarrollo y plan indicativo, además que estos productos no tienen viabilidad.	Ajustar la formulación del plan indicativo para que nuevos productos (mencionar cuales) que no están relacionados con las metas de resultado y no están considerados en la matriz estratégica del plan de desarrollo, en adelante tengan coherencia y alineamiento con el plan de desarrollo y plan indicativo, y en efecto tengan viabilidad.
PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES	PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES
El plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, es deficiente como instrumento para el cumplimiento del plan de desarrollo y plan indicativo, considerando que los proyectos de inversión señalados en el POAI no están clasificados por sectores, órganos y programas, de manera coherente, alineada y en concordancia con el plan de desarrollo 2016 – 2019 y plan indicativo	Ajustar la formulación del plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, de tal manera que los proyectos de inversión señalados en el POAI esten clasificados por sectores, órganos y programas, de forma coherente, alineada, en concordancia y orientados al cumplimiento del plan de desarrollo 2016 – 2019 y plan indicativo
Los proyectos señalados en el POAI no están registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio, por ende no están viabilizados, lo cual indica que no fueron previamente evaluadas social, técnica, económica y ambientalmente.	Reformular y viabilizar los proyectos señalados en el POAI , lo cual implica que previamente sean evaluados social, técnica, económica y ambientalmente, y en efecto registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio.
La apropiación por fuentes para financiar los proyectos (enunciar proyectos) señalados en el POAI son solo proyecciones, no se aprobaron los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, esto hace inviable y que no existe coherencia, consistencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los establecidos por sectores, órganos y programas en el POAI	Ajustar el calculo a precios de mercado los recursos establecidos para financiar los proyectos (enunciar proyectos) señalados en el POAI, igual astar los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, para que exista viabilidad y existe coherencia, consistencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los establecidos por sectores, órganos y programas en el POAI.

PRESUPUESTO	PRESUPUESTO
El presupuesto vigencia 2017 y Decreto de liquidación del presupuesto, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos de este plan vigencia 2016 - 2019, del plan indicativo y del plan operativo anual de inversiones POAI,	Ajustar el presupuesto vigencia 2017 y Decreto de liquidación del presupuesto, para que sea un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo, y guarde concordancia además con el plan indicativo y plan operativo anual de inversiones POAI.
No existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los rubros del presupuesto 2017, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.	Ajustar el presupuesto 2017 para que exista coherencia y alineamiento entre los rubros presupuestales y los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, facilitando una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.
PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES	PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES
El plan de anual de adquisiciones vigencia 2017 y su actualización, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos de este plan 2016 - 2019, del plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto.	Ajustar el plan de anual de adquisiciones vigencia 2017 y su actualización, para que sea un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, y guarde concordancia con los contenidos del plan de desarrollo 2016 - 2019, del plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto.
No existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los contratos identificados en el plan de adquisiciones, lo cual dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados,	Ajustar el plan de adquisiciones para que los los contratos registrados en este, presenten coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y con ello se facilite la planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.
CONTRATOS	CONTRATOS
Los contratos (indicar número de los contratos) analizados vigencia 2017, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, considerando que existe deficiencias en los estudios, diseños y pliegos de condiciones; en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación	Los contratos que se vayan a celebrar, deben ser un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, para ello los estudios, diseños y pliegos de condiciones; debe haber consistencia entre la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.
Existe deficiencia en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados de los contratos ejecutados, en la evaluación social, económica, técnica o ambiental y viabilidad, previa a la contratación, en razón a que los proyectos no cumplieron con la etapa de maduración,	Los contratos que se vayan a celebrar, deben tener consistencia en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados, en la evaluación social, económica, técnica y ambiental, previa a la contratación, y en correspondencia a los proyectos viabilizados y que cumplieron con la etapa de maduración.
La ejecución contractual, incumple con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias.	Los contratos que se vayan a celebrar y ejecutar, deben cumplir con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias.
Operativamente los contratos (indicar número de los contratos) no brinda el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados esperados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura etc, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.	Los contratos ejecutados operativamente deben brindar el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados esperados, de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura etc, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.
El proceso de contratación y ejecución planteado dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.	La contratación y ejecución debe facilitar una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.

PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES	PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES
El plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, es deficiente como instrumento para el cumplimiento del plan de desarrollo y plan indicativo, considerando que los proyectos de inversión señalados en el POAI no están clasificados por sectores, órganos y programas, de manera coherente, alineada y en concordancia con el plan de desarrollo 2016–2019 y plan indicativo	Ajustar la formulación del plan operativo anual de inversiones POAI del año 2017, de tal manera que los proyectos de inversión señalados en el POAI estén clasificados por sectores, órganos y programas, de forma coherente, alineada, en concordancia y orientados al cumplimiento del plan de desarrollo 2016–2019 y plan indicativo
Los proyectos señalados en el POAI no están registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio, por ende no están viabilizados, lo cual indica que no fueron previamente evaluadas social, técnica, económica y ambientalmente.	Reformular y viabilizar los proyectos señalados en el POAI, lo cual implica que previamente sean evaluados social, técnica, económica y ambientalmente, y en efecto registrados en el banco de programas y proyectos de inversión del municipio.
La apropiación por fuentes para financiar los proyectos (enunciar proyectos) señalados en el POAI son solo proyecciones, no se aprobaron los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, esto hace inviable y que no existe coherencia, consistencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los establecidos por sectores, órganos y programas en el POAI	Ajustar el cálculo a precios de mercado los recursos establecidos para financiar los proyectos (enunciar proyectos) señalados en el POAI, igual ajustar los recursos provenientes de fuentes de financiación nacionales, para que exista viabilidad y existe coherencia, consistencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los establecidos por sectores, órganos y programas en el POAI.
PRESUPUESTO	PRESUPUESTO
El presupuesto vigencia 2017 y Decreto de liquidación del presupuesto, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos de este plan vigencia 2016 - 2019, del plan indicativo y del plan operativo anual de inversiones POAI,	Ajustar el presupuesto vigencia 2017 y Decreto de liquidación del presupuesto, para que sea un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo, y guarde concordancia además con el plan indicativo y plan operativo anual de inversiones POAI.
No existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los rubros del presupuesto 2017, lo cual dificulta una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.	Ajustar el presupuesto 2017 para que exista coherencia y alineamiento entre los rubros presupuestales y los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo, facilitando una planeación, presupuestación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.
PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES	PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES
El plan de anual de adquisiciones vigencia 2017 y su actualización, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, en la medida que no guarda concordancia con los contenidos de este plan 2016 - 2019, del plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto.	Ajustar el plan de anual de adquisiciones vigencia 2017 y su actualización, para que sea un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, y guarde concordancia con los contenidos del plan de desarrollo 2016 - 2019, del plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y presupuesto.
No existe coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y los contratos identificados en el plan de adquisiciones, lo cual dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados,	Ajustar el plan de adquisiciones para que los los contratos registrados en este, presenten coherencia y alineamiento entre los objetivos y metas de resultado y productos contemplados en las matrices estratégicas del plan de desarrollo y con ello se facilite la planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.
CONTRATOS	CONTRATOS
Los contratos (indicar número de los contratos) analizados vigencia 2017, son deficientes como instrumentos para el cumplimiento de plan de desarrollo del municipio, considerando que existe deficiencias en los estudios, diseños y pliegos de condiciones; en la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación	Los contratos que se vayan a celebrar, deben ser un instrumento que facilite el cumplimiento del plan de desarrollo del municipio, para ello los estudios, diseños y pliegos de condiciones; debe haber consistencia entre la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación.
Existe deficiencia en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados de los contratos ejecutados, en la evaluación social, económica, técnica o ambiental y viabilidad, previa a la contratación, en razón a que los proyectos no cumplieron con la etapa de maduración,	Los contratos que se vayan a celebrar, deben tener consistencia en la formulación del objeto contractual, en los valores y cantidades estimados, en la evaluación social, económica, técnica y ambiental, previa a la contratación, y en correspondencia a los proyectos viabilizados y que cumplieron con la etapa de maduración.
La ejecución contractual, incumple con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias.	Los contratos que se vayan a celebrar y ejecutar, deben cumplir con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas en los contratos y con los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias.
Operativamente los contratos (indicar número de los contratos) no brinda el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados esperados de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura etc, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.	Los contratos ejecutados operativamente deben brindar el servicio o bienes que contribuyan al logro de los resultados esperados, de mejorar la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, ampliar la cobertura etc, acorde a lo planteado en el plan de desarrollo.
El proceso de contratación y ejecución planteado dificulta una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y dificulta el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.	La contratación y ejecución debe facilitar una planeación, presupuestación, contratación y gestión articulada con enfoque de resultados, y el seguimiento, evaluación y control con igual enfoque de resultados.

Pronunciamiento de la auditoría

El Pronunciamiento de la auditoría es el acto mediante el cual se califica la gestión fiscal realizada en el manejo de los recursos puestos a su disposición en condiciones de economía, eficiencia, eficacia, equidad, efectividad y valoración de costos ambientales, igual sobre la coherencia e integridad sobre la formulación de los planes de mejoramiento, que serán evaluados dentro del proceso auditor. Pág. 49 – 68 GAT

Recordamos que la auditoría gubernamental es un proceso sistemático que acorde con normas de auditoría del proceso auditor territorial compatibles con las generalmente aceptadas vigentes, evalúa la gestión y los resultados fiscales mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios fiscales en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en desarrollo de los fines esenciales del Estado, de manera que le permita a la contraloría territorial fundamentar sus pronunciamientos, opiniones y/o conceptos. Pág. 19.

El Alcance de auditoría hace referencia a la elaboración del informe preliminar y al informe final que contienen los conceptos, pronunciamientos, opiniones y los resultados de la evaluación de todos o algunos de los componentes y factores de la gestión fiscal. Los **beneficios de auditoría** se derivan de los pronunciamientos, observaciones, hallazgos, planes de mejoramiento y funciones de advertencia. Pág. 49 – 59 – 94 GAT.

El pronunciamiento de auditoria en esta oportunidad se hace especialmente sobre los resultados de la gestión municipal, lo cual implica emitir un concepto sobre la elaboración de los instrumentos para el alineamiento y despliegue del enfoque de gestión y resultados, recordando, que el primer instrumento es el plan de desarrollo, le siguen en su orden el plan indicativo, el plan operativo anual de inversiones, el presupuesto, plan anual de adquisiciones, y la contratación, y pronunciarse si lo encontrado en la auditoria “condición, cumple con los criterios “normas, guías, instructivos etc.”, especialmente si cumple o la gestión con los principios de planeación, coherencia, consistencia, viabilidad, eficiencia, eficacia, efectividad, enfoque.

Pronunciamiento de auditoria gestión y resultados.

Pronunciamiento de auditoria. Conforme al alcance de las observaciones y hallazgos, se emite el pronunciamiento final del **control fiscal de resultados**, sobre el manejo de los recursos públicos por parte de la administración municipal en el año 2017, encontrando que los instrumentos de la gestión necesarios para el despliegue del **enfoque** de resultados como son el plan de desarrollo, plan indicativo, el plan operativo anual de inversiones POAI, presupuesto, plan anual de adquisiciones, y la contratación, no son **coherentes** y no están alienados, con esto el proceso continuo de la **planeación** se distorsiona en sus etapas de formulación y ejecución, y no hay **consistencia** entre la proyecciones de ingresos y de cofinanciación y los productos y proyectos programados para ejecutar en el año 2017, esto hace que no sean **factibles (viabilidad)** de ejecutar, según, las metas de resultado y producto propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

El examen fiscal realizado (**control de resultados y control de gestión**) permite conceptualizar y concluir que, en los casos indicados en las observaciones y hallazgos, el municipio en la vigencia 2017, no logró en los términos de cantidad, calidad, oportunidad y de formulación los objetivos, resultados, productos y metas, en efecto no se cumplieron plenamente los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, lo cual indica que hay **ineficacia**, y que en el periodo evaluado hay **ineficacia** considerando que la asignación de recursos y los procesos administrativos no fueron los más convenientes para maximizar sus resultados, y los procesos administrativos.

Finalmente resultado de lo anterior el municipio en la vigencia 2017, no realizó en forma correcta la presentación de informes fiscales, de esta manera se entorpece o impide el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías, de realizar el control de gestión y resultados, con esto incumplen con los deberes como servidores públicos los funcionarios que toman decisiones y participan en los procesos de planeación, financieros, de contratación y seguimiento y evaluación, del municipio (determinar funcionarios), deberes contenidos los manuales de funciones y procesos de la entidad (determinar normas), metodología del **DNP**, metodología de Colombia Compra Eficiente, y contradice lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 267, 268, 339, 343, artículos 3 numeral (d, j, k, l, m), 4, 5 y 29 de la Ley 152 de 1993, modificado Acto Legislativo. 3/2011, art. 2º, artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, artículos 8, 9, 10, 13, 67, 68 y 109 del Decreto 111 de 1996, artículo 6, 9 y 54 de la Ley 38 de 1989, artículo 5 y 31 de la Ley 179 de 1994, igual del Decreto 1510 de 2013, artículo 4 y 20, concordante con el artículo 2.2.1.1.1.4.1 y 4 y artículo 3.1.1 del Decreto

único reglamentario 1082 de 2015, de la Ley 80 de 1993, Artículo 3, Ley 1474 de 2011, artículo 87 y 124, por último los artículos 9, 12, 13 y 101 de la Ley 42 de 1993.

Referencias

García, R. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo* (pp 3-9). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

DSEPP. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas* (pp 15-17). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DDTTS. (2016). *Guía para la formulación de planes de desarrollo – Unidades 1, 2, 3 y 4*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <http://kiterritorial.co/>

DDTTS. (2016). *Guía Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Instrumentos%20gesti%C3%B3n%20resultados.pdf>

DIFP. (2013). *Guía definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, instructivos y presentaciones*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Definiciones%20Unificadas%20%20Version%202.pdf>

Contraloría General de la Republica. (2012). Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales GAT, 2012. Recuperado de:

<http://www.contraloriands.gov.co/html/content/archivos/contraloria/GAT.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículos 272, 267, 339, 343 y 344.

Recuperado de: www.constitucioncolombia.com/

Congreso de la República. (1993). *Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. [Ley 42 de 1993]. Recuperado de:

www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0042_93.HTM

Congreso de la República. (2000). *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. [Ley 610 de 2000].

Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>

Congreso de la República. (1994). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. [Ley 152 de 1994]. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Congreso de la República. (2012). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. [Ley 1551 de 2012]. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267>

Congreso de la República. (2011). *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011]. Recuperado de:* <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Contraloría General de la Republica. (2007). *Contratos Estatales. Planeación. Teoría de la Imprevisión. Interventoría. Contratos adicionales. Modificación Unilateral.* [Concepto 80112 – 2007IE6102 de 2007]. Sistema de información y producción normativa de Control Fiscal – SINOR.

Contraloría General de la Republica. (2012). *Daño patrimonial al Estado – principio de planeación.* [Concepto 80112-EE27661 de 2012]. Sistema de información y producción normativa de Control Fiscal – SINOR.

De Mendizábal, R. (2001). *Función y esencia del Tribunal de Cuentas. Revista Española De Control Externo.* pp 10-13. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1069156>

Lotero, L. (2011). *Violación al principio de contratación estatal* [web log post]. Recuperado de <http://abogadalotero.blogspot.com/2012/04/violacion-al-principio-de-planeacion-en.html>

Matallana, E. (2011). *Concepto sobre la interpretación del principio de planeación*. Recuperado de <http://matallanaabogadosconsultores.com/wp-content/uploads/2013/07/CONCEPTO-SOBRE-ESTUDIOS-PREVIOS-19062013.pdf>

Anexos

	Pág.
Anexo 1. Matriz estratégica sector educación - Plan de Desarrollo	113
Anexo 2. Plan indicativo - sector educación	114
Anexo 3. Plan Operativo Anual de Inversiones - sector educación	115
Anexo 4. Presupuesto - sector educación	116
Anexo 5. Plan anual de adquisiciones - sector educación	116