

## Cooperación Técnica

### I. Información Básica

▪ País/Región:	Colombia
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento institucional de la Contraloría General de la República para mejorar el control fiscal
▪ Número de CT:	CO-T1389
▪ Jefe de Equipo/Miembros	Diego Arisi (ICS/CCO), jefe de equipo, Miguel Orellana (FMP/CCO), Co-jefe de equipo; Gabriele del Monte (FMP/CCO); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Betina Hennig (LEG/SGO); Florencia Cabral (IFD/ICS).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo Operativo
▪ Referencia a la Solicitud:	<a href="#">IDBDOCS-#39708653</a>
▪ Nombre del Préstamo/Garantía Asociado:	Programa de Fortalecimiento de la Contraloría General de República de Colombia
▪ Número del Préstamo/Garantía Asociado:	CO-L1154
▪ Fecha del Abstracto de CT:	25 de Junio, 2015
▪ Beneficiario:	República de Colombia
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	BID
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	USD\$300.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (periodo de ejecución: 18 meses)
▪ Fecha de Inicio requerido:	1 de Setiembre, 2015
▪ Tipos de consultores:	Firmas y Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	ICS/CCO
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí.
▪ CT incluida en CPD:	Sí.
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Instituciones para el crecimiento y bienestar social

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta cooperación técnica es mejorar la gestión y transparencia del gasto público en Colombia a través del fortalecimiento del control fiscal. Específicamente, la CT busca: (i) Fortalecer el control fiscal y la prevención del fraude y de la corrupción a través del diseño del Observatorio del Gasto Publico;

- (ii) Reforzar el enfoque de Gestión por Riesgos con Orientación a Resultados en los procesos estratégicos de la CGR (Contraloría General de la República); y (iii) Apoyar la adopción de estándares y buenas practicas que permitan armonizar las prácticas de la CGR con las principales normas internacionales vigentes.
- 2.2 Estos objetivos están alineados con estudios del Banco, que han identificado como prioridades para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la región: 1) el enfoque técnico basado en riesgos y orientado a resultados; 2) la incorporación de nuevas herramientas de auditoría; y 3) la armonización y profesionalización de las entidades de control mediante prácticas de cooperación entre pares, comités y grupos de trabajo regionales, auditorías coordinadas e intercambio de conocimientos.<sup>1</sup>
- 2.3 Como resultados de la cooperación técnica propuesta se espera mejorar la calidad de las actuaciones de la CGR, principalmente para contribuir a la eficiencia en la gestión pública sin inhibir su operación, mejorando los mecanismos que permitan anticipar, mitigar y corregir riesgos que pueden afectar los recursos públicos en Colombia.
- 2.4 **Relación con otros programas y con la estrategia del Banco en el país.** La cooperación técnica propuesta apoyará la creación de condiciones necesarias y financiará insumos claves para el inicio de las actividades del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Contraloría General de la República de Colombia (CO-L1154) por US\$30 millones (en preparación), cuyos objetivos son 1) fortalecer la planeación, ejecución, y seguimiento de las acciones de control; 2) Mejorar los sistemas de gestión de la información de la CGR; y 3) Promover la transparencia y la participación ciudadana en las acciones de la CGR.
- 2.5 En particular, la TC financiará: 1) el diseño del Observatorio del Gasto Público, 2) la preparación de diagnósticos para la implementación de sistemas y prácticas de gestión del control basados en riesgos y orientados a resultados, y 3) la adopción de estándares internacionales y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas.
- 2.6 La operación se alinea con la Estrategia de País (2012-2014) (GN-2648-1) y contribuye a una de las prioridades sectoriales del Noveno Aumento General de los Recursos del BID relacionada con “Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social” en lo referente a la gestión y financiamiento eficiente del sector público. El fortalecimiento del control fiscal previsto en la presente se inscribe dentro de las líneas estratégicas de lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, así como con la implementación de la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de Sistemas Nacionales. En el mismo sentido, el

---

<sup>1</sup> Rabade, Héctor, Et. Al. Transparencia y confianza en el sector público. Avances de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina y el Caribe 2002-2012 (BID). 2014

documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” menciona expresamente la necesidad de fortalecer las acciones de control fiscal. Esta necesidad ha sido incluida en el diálogo entre el Banco y el país para el diseño de la nueva estrategia, la cual contempla acciones para mejorar la efectividad de la gestión pública, los mecanismos de información, rendición de cuentas y transparencia del estado.

- 2.7 De igual forma se enlaza con algunas operaciones de fortalecimiento del sistema de control público en la región como la CT RG-T2125, al igual que las CTs RG-T2617 y RG-T2619, que complementan los esfuerzos para incrementar los niveles de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas públicas fortaleciendo las funciones de auditoría y control fiscal a nivel nacional.
- 2.8 Finalmente, la cooperación técnica propuesta está alineada con el objetivo del Fondo de Transparencia, de fortalecer la capacidad institucional de los estados miembros del Banco para prevenir y controlar la corrupción, y en particular con el pilar III del marco estratégico del Fondo, que se enfoca en fortalecer los sistemas de control.
- 2.9 **Justificación.** A pesar de las diferentes medidas adoptadas en Colombia para prevenir y mitigar la corrupción como la expedición del Estatuto anticorrupción (Ley 1474/2011) y de la Política Pública Anticorrupción (CONPES) 167/2013<sup>2</sup>, la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 1712/2014), la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en Inglés), y la formalización del interés del país por acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existe la necesidad de reforzar los Sistemas de Control Público y en particular el rol de las EFS. Al respecto, se ha identificado que es fundamental mejorar las capacidades de las instituciones de control interno y externo a través del desarrollo de mecanismos orientados a la auditoría y/o medición del desempeño, la gestión por riesgos,<sup>3</sup> y la incorporación de buenas prácticas y normas internacionales.<sup>4</sup>
- 2.10 La Contraloría General de la República de Colombia - CGR es la máxima autoridad de control de la gestión fiscal pública. Cuenta con autonomía administrativa y presupuestal, y tiene la responsabilidad de auditar 612 entidades públicas así como los recursos de los Sistemas Generales de Regalías y Participaciones (SGR).<sup>5</sup> Su accionar se enmarca principalmente en tres funciones misionales: control fiscal micro (auditorías); control fiscal macro

---

<sup>2</sup> Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf>

<sup>3</sup> Sobre el tema consultar [Colombia Implementing Good Governance. OECD. 2013](#). Capítulos 2 “Centre-of-Government co-ordination in Colombia” y 3 “Evidence based decision-making in Colombia” - “Auditing, oversight and control: an assessment”. 187-200pp.

<sup>4</sup> Principios para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales. ISSAI 5000. 2004 y Building Capacity in Supreme Audit Institutions. Capacity Building Committee. (INTOSAI) 2007. Resolución CGR No. 0009 de 2014

(análisis sectorial y de política pública); y responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva.

- 2.11 Desde 2002, la CGR ha adoptado una serie de medidas orientadas a fortalecer el ejercicio del control fiscal. Se destacan, entre otras, la adopción de un Modelo de Auditoría Integral, la implementación del Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), y la creación de áreas especiales como la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, la Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación e Incautación de Bienes, y una planta temporal para la vigilancia de los recursos del SGR. De 2009 a 2014 la CGR encontró 15.489 hallazgos fiscales por una cuantía aproximada de \$45 billones de pesos, de los cuales 7.392 han resultado en procesos de responsabilidad fiscal<sup>6</sup>.
- 2.12 Con apoyo del Banco se realizó un diagnóstico de capacidad institucional – aplicando el Marco de Medición del Desempeño en Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS) de la INTOSAI<sup>7</sup> –, mediante el cual se determinó que existe: (i) una relativamente baja cobertura y seguimiento a las observaciones y recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión del gasto público; (ii) una limitada calidad en los procesos y resultados de las auditorías y una aplicación parcial de los estándares de la INTOSAI y las normas NIAS e ISSAI<sup>8</sup>; y (iii) una baja eficiencia derivada no solo de dificultades en la gestión de los principales procesos que estructuran el control fiscal, sino también de la integración y alineación de las herramientas tecnológicas con dichos procesos.<sup>9</sup>
- 2.13 Adicionalmente, la Corte Constitucional de Colombia se pronunció (en marzo de 2015) frente a la Función de Advertencia, que permite a la CGR advertir sobre irregularidades que puedan afectar el patrimonio estatal,<sup>10</sup> declarándola inexecutable. Esto afecta sensiblemente la facultad de la CGR de indicar anticipadamente a los sujetos de control sobre irregularidades potenciales.<sup>11</sup> Por esta razón es necesario fortalecer el control posterior y selectivo.
- 2.14 Por lo anterior el Banco considera estratégico apoyara la CGR en sus esfuerzos de abordar estos desafíos fortaleciendo 1) el uso de nuevas tecnologías (componente I de esta CT), 2) la gestión de riesgos con orientación a resultados

---

<sup>6</sup> Reporte Consolidado de Hallazgos Fiscales. Vigencia 2009 – 2014. Información estadística construida y aportada por la CGR a partir del aplicativo SIREF. Febrero 2015.

<sup>7</sup> Periodo de elaboración del informe diciembre 2014 – marzo 2015.

<sup>8</sup> Principales normas y estándares en materia de control fiscal a nivel internacional. Las NIA son las normas internacionales aprobadas por el Comité Internacional de Prácticas de Auditoría; las ISSAI son las normas internacionales aprobadas y aplicadas a nivel mundial por la INTOSAI. Consultar <http://es.issai.org/>

<sup>9</sup> Informe de resultados de la aplicación del Marco de Medición del Desempeño (MMD EFS) a la CGR. Mayo 2015.

<sup>10</sup> La Función de Advertencia fue incorporada al ordenamiento jurídico por el Decreto Ley 267/00.

<sup>11</sup> Según la Sentencia C103/15, la función de advertencia que afecta los principios constitucionales que establecen el carácter posterior del control externo y la prohibición de coadministración.

(componente II), y 3) el intercambio de conocimientos, estándares y buenas prácticas (componente III).

- 2.15 Estas actividades contribuyen a la implementación del Plan Estratégico de la CGR 2014-2018, a la aplicación de las recomendaciones derivadas de la aplicación del Marco de Medición del Desempeño a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD EFS) a la CGR<sup>12</sup>, y a la puesta en marcha del “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Contraloría General de la República de Colombia (CO-L1154)”.

### III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente I. Diseño del Observatorio del Gasto Público (US\$100,000).** El objetivo de este componente es realizar el diseño conceptual del Observatorio del Gasto Público. Por medio del uso de tecnologías de la información, el objetivo del Observatorio es mejorar la producción y el uso de información para apoyar las acciones de control fiscal, y facilitar la detección de anomalías e irregularidades que puedan ayudar a identificar casos de fraude, corrupción y desperdicio de fondos públicos.<sup>13</sup>
- 3.2 El diseño del Observatorio se orientaría al desarrollo de herramientas para el cruce, procesamiento y suministro, entre otras, de información relacionada con el manejo y grado de ejecución de los recursos públicos y su relación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos a nivel nacional, territorial y municipal; en consonancia con los principios que rigen el presupuesto público<sup>14</sup>. El observatorio pretende consolidar la información de los órganos de la administración pública para que los ciudadanos puedan acceder a información oportuna sobre el gasto público, mejorando las posibilidades de un control social efectivo sobre el mismo.
- 3.3 Las actividades previstas en este componente incluyen: i) la identificación de las modificaciones de los procesos y reglamentos de la CGR necesarias para la implementación del Observatorio, y la selección de los temas y transacciones a ser analizados por el Observatorio (se utilizarán criterios de frecuencia, nivel de riesgo, y monto de la transacción). Dentro del diseño conceptual del Observatorio se prevé la realización de una mesa de trabajo técnica interinstitucional con la participación de entidades rectoras<sup>15</sup> en temas de definición y/o seguimiento a las políticas de

---

<sup>12</sup> Consultar Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). INTOSAI. Documento metodológico. 2013; e Informe de resultados Aplicación del MMD/EFS a la CGR 2015.

<sup>13</sup> Para el diseño del Observatorio se tomara' como referencia el Observatório da Despesa Pública (ODP), una unidad permanente de la Controladoria Geral de União (CGU), implementado en Brasil con recursos de la CT BR-T1146, financiada por el AAF. Este proyecto ha contribuido a la identificación de miles de irregularidades y casos de fraude, como por ejemplo 89,000 anomalías en un programa de desempleo que han producido un ahorro del US\$99 millones para el gobierno brasileño, y 11,000 transacciones anómalas realizadas con tarjetas de crédito gubernamentales, por un total de R\$3.9 millones.

<sup>14</sup> Ccoherencia macroeconómica, la planificación y la priorización del gasto público, la universalidad, la ejecución anual, la unidad de caja, la especialización, la programación integral, la inembargabilidad y la transparencia.

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Contratación Pública, entre otras.

inversión y contratación pública<sup>16</sup>; ii) el diseño de la arquitectura institucional del Observatorio y el análisis de los aspectos de coordinación intra- e inter-institucional para asegurar su eficiente funcionamiento; y iii) la definición de las necesidades de tecnologías de información y hoja de ruta para la implementación del Observatorio.

3.4 La implementación del Observatorio será financiada con recursos del Componente I del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la Republica (CO-L1154).

3.5 **Componente II. Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo en las acciones de control fiscal (US\$110.000).** A partir de los resultados de los diagnósticos realizados y de las mejores prácticas y estándares internacionales (ver numeral 2.12), este componente busca fortalecer e incorporar mecanismos de control basados en riesgos, que permitan mejorar la relevancia de las acciones de control fiscal y disminuir la ocurrencia de irregularidades que afectan la gestión fiscal pública. El componente se enfocará principalmente en diseñar un modelo de gestión de riesgo y en realizar un piloto para la implementación del modelo en un sector y las actividades de entrenamiento relacionadas. Sobre la base de los resultados alcanzados y lecciones aprendidas de la fase piloto, la operación de préstamo CO-L1154 (Componente 1, subcomponente iv) fortalecerá y ampliará el modelo de gestión para su implementación en todas las actividades y sectores en los que actúa la Contraloría.

3.6 El pronunciamiento de la Corte constitucional sobre la función preventiva de la CGR, impacta sensiblemente la capacidad de la CGR para ejercer un control fiscal más pertinente, efectivo y oportuno. Por esta razón es necesario apoyar a la entidad a adoptar estrategias que permitan fortalecer el control posterior y selectivo mediante la introducción de metodologías sólidas para la gestión del riesgo con orientación a resultados. Este ejercicio permitirá generar un impacto importante en la cultura de la actividad contralora para los actores supervisados, incidiendo positivamente en el riesgo de corrupción.

3.7 Las actividades a ser financiadas incluyen: i) el diseño del modelo de Gestión del Riesgo en los procesos control fiscal micro, control fiscal macro, responsabilidad fiscal y control fiscal participativo adaptado para Colombia; ii) la transferencia de metodologías y capacitación al personal de la CGR para facilitar la implementación del modelo de Gestión del Riesgo diseñado; iii) la implementación de un piloto de aplicación del modelo de gestión del riesgo en uno de los sectores estratégicos sobre los cuales la CGR realiza control; y iv) la definición de las necesidades tecnológicas para implementar el modelo de Gestión del Riesgo.

---

<sup>16</sup> Este enfoque de trabajo interinstitucional coadyuvaría a la CGR entre otros a: i) la mejora en la focalización de las labores de auditoría, ii) la mejora de la eficacia en la identificación de posibles transacciones que afectan el erario público, y iii) la promoción de una cultura de legalidad, transparencia y eficiencia en el manejo de recursos públicos.

3.8 **Componente III. Intercambio de conocimientos, estándares internacionales y buenas prácticas (US\$ 90.000).** Este componente busca mejorar la calidad del control fiscal mediante la adopción de los principales estándares y buenas prácticas internacionales contenidas en la metodología del MMD-EFS de la INTOSAI<sup>17</sup>.

3.9 Las actividades para su ejecución incluyen: (i) la implementación del marco de recomendaciones y el plan de acción definido en el informe resultado de la aplicación del Marco de Medición del Desempeño a las Entidades Fiscalizadoras Superiores MMD-EFS para la CGR; ii) un estudio de factibilidad para la creación de un instancia para la profesionalización del control fiscal en Colombia; y iii) el desarrollo de un taller de formación y capacitación con expertos y pares internacionales sobre estándares y buenas prácticas internacionales en control fiscal sistematizando sus principales resultados.

#### IV. Presupuesto Indicativo

<b>Componente I. Diseño del Observatorio del Gasto Público</b>	
Identificar las modificaciones de los procesos y reglamentos de la CGR necesarios para la implementación del Observatorio, así como seleccionar los temas y transacciones a ser analizados por este	\$ 15,000
Diseñar la arquitectura institucional del Observatorio y el análisis de los aspectos de coordinación intra- e inter-institucional que aseguren su eficiente funcionamiento	\$ 60,000
Definir los requerimientos tecnológicos y hoja de ruta para la implementación del Observatorio	\$ 25,000
<b>Total Componente I</b>	<b>\$ 100,000</b>
<b>Componente II. Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo en las acciones de Control Fiscal</b>	
Diseñar el modelo de Gestión del Riesgo en los procesos control fiscal micro, control fiscal macro, responsabilidad fiscal y control fiscal participativo adaptado para Colombia	\$ 35,000
Implementar un piloto de aplicación del Modelo de Gestión del Riesgo en un sector estratégico definido por la CGR.	\$ 20,000
Construir lineamientos e identificar metodologías para arquitectura empresarial	\$ 15,000
Generar recomendaciones para la construcción de herramientas de software	\$ 17,000
Identificar metodologías y herramientas para la construcción de proyectos de inteligencia de negocios	\$ 23,000
<b>Total Componente II</b>	<b>\$ 110,000</b>
<b>Componente III. Intercambio de conocimientos, estándares internacionales y buenas prácticas</b>	
Implementar las recomendaciones y el plan de acción definido en el informe resultado de la aplicación del Marco de Medición del Desempeño en Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS) para la CGR.	\$ 20,000
Elaborar un estudio de factibilidad para la creación de un instancia para la profesionalización del control fiscal en Colombia	\$ 50,000
Realizar un taller de formación y capacitación con expertos y pares internacionales sobre estándares y buenas prácticas internacionales en control fiscal	\$ 20,000
<b>Total Componente III</b>	<b>\$ 90,000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 300,000</b>

#### V. Agencia Ejecutora

5.1 La Cooperación Técnica será ejecutada por el Banco, atendiendo una solicitud presentada por la Contraloría General de la República. Esta solicitud se fundamenta

<sup>17</sup> Las ISSAI son un conjunto de normas internacionales y mejores prácticas de auditoría aplicables a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Estas normas son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Las NIA representan un estándar internacional emitido por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (IASAB, por sus siglas en inglés) el cual considera un conjunto de requisitos y cualidades que debe tener un Contador Público y Auditor para garantizar la calidad y veracidad de su trabajo. Para mayor información ver <http://www.intosai.org> y <http://www.ifac.org>, respectivamente. Antes de la adopción del marco de las NIEFS, no era posible llegar a un acuerdo sobre qué era un buen desempeño, y esto hacía que fuera imposible crear y acordar una herramienta de medición.

en la necesidad de contar con una administración que gestione ágil y oportunamente los requerimientos establecidos en el diseño de la operación; garantizando el alcance de las metas y objetivos propuestos; así como la consecución de los productos requeridos durante el plazo de ejecución. Para efectos de la ejecución la Oficina de Planeación de la entidad tendrá la interlocución con el Banco y la articulación interna para la coordinación de los insumos técnicos que sean requeridos.

## **VI. Riesgos Importantes**

- 6.1 Los riesgos potenciales para la ejecución de la Cooperación se enmarcan en: i) La no aprobación del préstamo CO-L1154. Para minimizar este riesgo los productos derivados de la ejecución de la Cooperación corresponden a insumos que contribuyen a la mejora en los niveles de eficiencia y gestión de la CGR. ii) Retrasos en la definición de los requerimientos técnicos por parte de la CGR para adelantar los procesos de contratación previstos. Para mitigar este riesgo se establecerán los niveles de responsabilidad en la entrega de insumos técnicos; y se definirá la instancia de coordinación interinstitucional encargada de la gestión del proyecto. iii) Resistencia al cambio por parte de los funcionarios de la CGR en la apropiación e implementación del Modelo de Gestión del Riesgo. Para mitigar este riesgo se expedirá un documento de acto administrativo por parte de la Contraloría ((acta, circular, resolución, etc.) en el cual se establezcan los lineamientos para la implementación del nuevo Modelo de Gestión del Riesgo.

## **VII. Salvaguardias ambientales**

- 7.1 Esta TC está clasificada como tipo “C” de acuerdo con el Safeguard Classification Tool. Por su objetivo focalizado en el fortalecimiento de las capacidades y el conocimiento de los gerentes de las ciudades y por su enfoque en determinadas dimensiones de la sostenibilidad urbana que incluyen la sostenibilidad ambiental, no se anticipan efectos ambientales o sociales negativos. Ver [IDBDOCS-#39704625](#).

## **ANEXOS**

1. Solicitud del cliente: [IDBDOCS-#39708653](#)
2. Plan de Adquisiciones: [IDBDOCS-#39693877](#)
3. Matriz de Resultados: [IDBDOCS-#39693889](#)
4. Términos de Referencia: [IDBDOCS-#39759751](#)