

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD 2012

Versión 1.0

MARIO SOLANO CALDERON
CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C.

CLARA ALEXANDRA MENDEZ CUBILLOS
CONTRALOR AUXILIAR

KAREN CECILIA ALMONACID MARTINEZ
DIRECTOR TÉCNICO DE PLANEACIÓN

APROBADO MEDIANTE ACTA
DEL COMITÉ DIRECTIVO REALIZADO EL 16 DE DICIEMBRE DE 2011

DIRECCIONES SECTORIALES DE FISCALIZACIÓN

German Meza Garzon
Directora Control Social y
Desarrollo Local

Doris Clotilde Cruz Blanco
Subdirector para el Desarrollo Local
Claudia Gómez Morales
Subdirector para el Control Social

Mauricio Bogotá Muñoz
Director Sector Movilidad (e)

Clemencia Helena Giraldo Gutierrez
Subdirector Fiscalización Movilidad

Carlos Báez Morales
Directora Sector Control Urbano

Juan de la Cruz Vanegas
Subdirector Fiscalización Planeación
Ana Victoria Díaz Garzón
Subdirectora Transversal Control Urbano

Claudia Liliana Moreno Ramirez
Director Salud e Integración

María Liliana Quimbaya Bahamón
Subdirector Fiscalización Integración Social
Social

Fernando Pedraza Gaona
Director Sector Gobierno

Alexandra Ramírez Suárez
Subdirectora Fiscalización Gobierno

Claudia Patricia Gómez Rendon
Director Sector Ambiente

Gustavo Monzon
Subdirector Fiscalización Ambiente
Esperanza Robles Rendon
Subdirectora Transversal Gestión Pública
Ambiental

Jorge Iván Arias
Directora Sector Hábitat y
Servicios Públicos

Azucena Rodriguez Ospina
Subdirectora Fiscalización Vivienda
Jorge Enrique Gómez Quintero
Subdirector Fiscalización Servicios Públicos

Guillermo Vergara Alvarez
Director Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte

Patricia Beatriz Quimbayo Carvajal
Subdirectora Fiscalización Educación
Saturnino Soler Arias
Subdirector Fiscalización Cultura, Recreación
y Deporte

Alberto Martinez
Directora Sector Hacienda
Desarrollo Económico, Industria
y Turismo

Oscar Velasquez Salcedo
Subdirector Fiscalización Desarrollo
Económico, Industria y Turismo

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
I. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS	5
1.1 OBJETIVOS	5
1.2 LINEAMIENTOS DE LA ALTA DIRECCIÓN	5
1.3 LINEAMIENTOS DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	7
II. REQUERIMIENTOS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS DEMÁS PROCESOS DEL SGC.	10
PROCESOS MISIONALES	10
Proceso Prestación de Servicio Macro	10
Proceso Prestación de Servicio de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva ...	12
PROCESO ESTRATÉGICO	13
Proceso Enlace con los Clientes	13
PROCESOS DE APOYO	16
Proceso Gestión Humana	16
Proceso Gestión de Recursos Físicos y Financieros	16
Proceso de Evaluación y Control	16
III. PROGRAMACIÓN PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD 2012	17
CONSTRUCCIÓN PAD 2012	17
Horizonte del PAD 2012	17
Modalidad de Auditorías	18
Selección de los sujetos de control	18
Asignación de Recursos	19
Coordinación y supervisión de la Auditoría	19
Valor agregado del proceso auditor	20
AUDITORIAS PROGRAMADAS	22
Por Sector	22
Por Modalidad	22
Por Ciclos de Auditoría	23
Cobertura Sujetos de Control	23
IV. RELACIÓN DE SUJETOS Y AUDITORÍAS PROGRAMADAS	24

PRESENTACIÓN

Con la aplicación de los cambios efectuados en los procedimientos del Proceso Auditor, se logró redefinir el alcance del proceso, sus tiempos y objetivos, mejorar la calidad, oportunidad y efectividad de las auditorías, haciéndolas menos rituales y predecibles, control en tiempo real, sustentar el concepto sobre la gestión y los resultados a partir de la cuenta presentada y la aplicación de nuevas metodologías dependiendo de la naturaleza jurídica y misión de cada sujeto.

En el Plan de Auditoría 2012, se da continuidad a los criterios definidos en el Plan de Calidad y el Acuerdo 361 de 2009. Los hechos relevantes producto de la revisión de la cuenta, los lineamientos de la Alta Dirección, los lineamientos del Proceso Macro, las estrategias y objetivos de articulación y coordinación con los procesos del Sistema de Gestión de la Calidad –SGC, la emisión de un concepto sobre la gestión y resultados, así como la programación y alcance del Plan de Auditoría Sectorial –PAS- que comprende el horizonte del Plan de Auditoría, cobertura de sujetos de control, cubrimiento presupuestal, criterios de asignación de los recursos de talento humano y tiempo, determinados de acuerdo con la metodología y lineamientos establecidos, nos permiten avanzar en lograr el mejoramiento de la gestión de los sujetos sometidos a nuestra vigilancia y control y asegurar que a través de estos se solucionen efectivamente los problemas que afectan a los mas de siete millones de capitalinos, asimismo que los recursos públicos invertidos incidan en la mejora continua de su calidad de vida.

I. OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS

1.1 OBJETIVOS

El proceso de prestación de servicio Micro tiene como objetivo¹ evaluar la gestión de los sujetos de control para garantizar el adecuado uso de los recursos y el mejoramiento de su gestión. Esta evaluación se realiza mediante la auditoría gubernamental con enfoque integral.

Los procedimientos adoptados para el Proceso de Prestación de Servicio Micro, contemplan tres tipos de auditoría:

REGULAR: comprende un alcance con mayor cobertura y conduce a emitir el Dictamen Integral de la Gestión y el Fenecimiento de la Cuenta.

ESPECIAL: aplica cuando la Contraloría de Bogotá evidencia por cualquiera de los procesos propios del ejercicio del control fiscal (DPC, resultados procesos auditores anteriores, Investigaciones GAF, denuncias en medios de comunicación) la necesidad de profundizar en la evaluación de la gestión en un tema específico, o ahondar en el seguimiento de los planes de mejoramiento de las entidades, o que implique involucrar por su complejidad a varios sectores o varios sujetos de control, por lo que la auditoría especial puede ser de seguimiento, abreviada o transversal.

ABREVIADA: actuación administrativa por medio de la cual un equipo de auditoría de la Contraloría de Bogotá se desplaza hasta las instalaciones de un Sujeto de Vigilancia y Control de la Entidad, para realizar control fiscal sobre temas, aspectos o situaciones que requieren ser evaluados de forma oportuna por la dirección sectorial de fiscalización pertinente.

1.2 LINEAMIENTOS DE LA ALTA DIRECCIÓN

El Contralor de Bogotá, D.C., comunicó mediante circular 2011131526 del 15 de diciembre de 2011 los lineamientos de la Alta Dirección para la planeación vigencia 2012 a toda la organización. A continuación se transcriben algunos apartes relacionados con el Proceso de Prestación de Servicio Micro y su interacción con otros procesos de nuestro Sistema de Gestión de Calidad, con el fin de orientar las acciones del proceso auditor en aras de abordar de manera permanente y en tiempo real el control fiscal en los sujetos sometidos a nuestra vigilancia y control.

(...) *“Un objetivo del Plan de Auditoría Distrital es lograr una cobertura del 100% de los sujetos de control entre auditorías regulares, especiales y abreviada.*

(...) *“Para el Ciclo I se programaran auditorías regulares para los 11 sujetos de control de complejidad alta plus y 17 sujetos de complejidad alta. Las auditorías regulares se*

¹ R.R. 033 de 2011 - Caracterización del Proceso de Prestación de Servicio Micro - Versión No. 8.0
Página 5 de 24

programaran teniendo en cuenta entre otros su relevancia en aspectos como presupuesto de inversión, dictamen de los estados contables en vigencias anteriores y no fenecimiento de la cuenta en vigencias anteriores.

Adicionalmente, se sugiere utilizar el concepto de riesgo aplicando una matriz de riesgo percibido a cada uno de los sujetos de control por componente de integralidad (para el caso de las auditorías regulares) y temas específicos a auditar para las especiales y abreviadas con el fin de focalizar las auditorías en términos específicos de alto impacto y aumentar la probabilidad de detectar hallazgos fiscales.

(..) “La ejecución del Plan de Auditoría PAD 2012 mantendrá en primera instancia el esquema que contempla dos ciclos para el desarrollo de las auditorías regulares, sin embargo, se sugiere que la duración de las auditorías regulares este en función de la complejidad del sujeto de control y de los niveles de riesgo encontrados para los componentes de integralidad.

Como marco guía se plantea que la duración de una auditoría regular oscile entre 3 y 4.5 meses.

También se sugiere que para no interrumpir el normal desarrollo de una auditoría regular, si en determinado componente de integralidad el equipo auditor se encuentra con serios indicios de un posible hallazgo fiscal, pero que para llegar a la perfección del hallazgo se requiere de un análisis a mayor profundidad, un grupo o persona de apoyo del GAF se concentre en este análisis a profundidad, y entregue los respectivos resultados a la Dirección Sectorial

Para el desarrollo de las auditorías especiales y abreviadas se sugiere que la duración de las auditorías especiales este sujeta a la complejidad del tema a auditar y no ser mayor en tiempo a 3 meses de duración.

Por lo anterior, los directores sectoriales deben ser responsables de optimizar las auditorías programadas en términos de tiempos y recurso humano.

De igual forma, se insiste que para el tema de contratación, que es de vital relevancia, se analicen los resultados obtenidos por los contratos a auditar en términos de impacto.

Para determinar la muestra de contratación se sugiere como mínimo el 20% de la cuantía y que sea representativa contra el Plan de Desarrollo del Distrito Capital.

También es importante considerar la información contractual contenida en el portal YO SOY BOGOTÁ a la luz de alertas que adviertan comportamientos o tendencias en materia de contratación.”(...)

1.3 LINEAMIENTOS DE LA AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El Contralor Auxiliar, responsable del proceso Micro, socializó mediante circular 20000 – 14938 de fecha 13 de agosto de 2010 los lineamientos² propuestos por la Auditoría General de la República para la medición de la gestión de las actividades misionales y administrativas de las Contralorías Territoriales. A continuación se transcriben algunas de ellas relacionadas con el Proceso Micro.

Lineamiento 1. Calidad de los Análisis Económicos, Fiscales y de Ambiente, - EFA-

Para la medición del cumplimiento de este criterio de evaluación se analizan los siguientes aspectos:

- ✓ La aplicación de guías o metodologías para elaborar el informe de auditoría al balance general de la región.
- ✓ La aplicación de guías o metodologías para elaborar el informe sobre la situación de las finanzas y la deuda.
- ✓ Estudios sobre ingresos, egresos, financiamiento y sostenibilidad de la deuda.
- ✓ La aplicación de guías o metodologías para elaborar el informe sobre la situación actual de los recursos naturales y del medio ambiente.
- ✓ Verificación de la existencia y consistencia del marco fiscal de mediano plazo.
- ✓ Evaluación de los cambios patrimoniales provenientes del análisis del balance y los riesgos que estos cambios puedan generar.
- ✓ Estudios sobre vigencias futuras aprobadas y el cumplimiento de los procedimientos legales y su impacto en las finanzas del ente territorial.
- ✓ Verificación del cumplimiento de la Ley 617 de 2000.
- ✓ Existencia de metodologías y estudios de evaluación del cumplimiento de los planes de desarrollo de acuerdo con las coberturas.
- ✓ Existencia de metodologías y su aplicación para realizar estudios y auditorías en temas de política pública. Evidencias de acciones y pronunciamientos para la evaluación de asuntos fiscales relevantes de impacto, (Auditorías especiales a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, las regalías, concesiones, medio ambiente, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio), otros asuntos fiscales (el monto de inversión, la población beneficiada o afectada, o por tratarse de asuntos de interés nacional, sean de alto impacto).
- ✓ Evidencias de la difusión de los pronunciamientos emitidos por las Contralorías, e impacto de dichos estudios tanto en el ejercicio del control fiscal como en la incidencia que tengan en la formulación, modificación o valoración de las políticas públicas de las entidades vigiladas.
- ✓ Calidad y oportunidad de los resultados de los informes realizados por las contralorías.
- ✓ Beneficios generados por el proceso de control fiscal macro y por la realización de estudios de política pública.

² Circular Externa AG-001 de 2010

Lineamiento 2. Actuaciones que Impliquen Beneficios del Control Fiscal Cuantificables

Con este criterio de evaluación se analiza la existencia y aplicación de metodologías, procedimientos e instrumentos para determinar beneficios cuantificables del control fiscal:

- ✓ Existencia de una metodología técnica o una base conceptual para que los funcionarios lleguen a identificar, analizar, documentar, clasificar, cuantificar, cualificar aprobar, registrar e informar actuaciones que generen beneficios al control fiscal.
- ✓ Las evidencias o la justificación en donde conste que las acciones realizadas para generar beneficios del control fiscal están precedidas o fundamentadas en criterios técnicos debidamente soportados, documentados o analizados por la respectiva contraloría.
- ✓ Funciones de advertencia y otros pronunciamientos que hayan generado beneficios del control fiscal cuantificables.
- ✓ Otras acciones soportadas que hayan generado beneficios cuantificables.
- ✓ Informes y evidencias de la contraloría para verificar las medidas tomadas por los entes vigilados que hayan generado recuperaciones y ahorros de recursos públicos, redireccionamiento de política o compensaciones, mitigación o recuperación del ambiente.

Lineamiento 3. Control al Control a la Contratación –CCC–

La Auditoría General verificará la existencia y aplicación de metodologías, procedimientos e instrumentos en las contralorías para evaluar la contratación de sus entes vigilados, así como la efectividad y resultados de su aplicación, que involucre temas tales como:

- ✓ La evaluación de los costos en: a) las compras; b) los servicios; c) las obras públicas y d) la prestación de servicios.
- ✓ La verificación sobre la utilización del anticipo en los contratos de obra y su concordancia con el avance de la obra.
- ✓ La verificación de los costos, la adecuada supervisión y/o interventoría y la apropiada realización de pagos, de los contratos de obra, de compraventa y de prestación de servicios.
- ✓ La verificación del mantenimiento del equilibrio contractual y la equivalencia entre derechos y obligaciones pactadas en el contrato.
- ✓ La verificación de la oportuna y correcta liquidación de los contratos
- ✓ La verificación de que sus vigilados evalúen la calidad, oportunidad e impacto del sistema de control interno previo.
- ✓ La verificación de la existencia y aplicación de mecanismos de solución de controversias contractuales antes de la judicialización y la existencia de una política de prevención del daño.
- ✓ La evaluación de los resultados de la contratación, en términos de calidad, cantidad y utilidad.
- ✓ La evaluación del nivel de formación y experiencia de las personas que participan en el proceso de contratación.

- ✓ La verificación de acciones conjuntas de control que realiza la Contraloría con otros organismos para identificar malas prácticas de contratación.
- ✓ La cuantificación del monto de los hallazgos fiscales generados en los procesos de auditoría a la contratación de sus vigilados.
- ✓ La verificación del buen uso del sistema de información a través del cual le rinden cuentas sus vigilados.

Lineamiento 6. Plan General de Auditoría

Aspectos a Evaluar:

- ✓ Cumplir el PGA de acuerdo con lo programado. Cobertura de las auditorías no solo desde el punto de vista de cantidad de entidades auditadas, sino también desde el punto de vista de la importancia relativa de las mismas, respecto al total del presupuesto de entidades vigiladas.
- ✓ Determinar el monto del presupuesto auditado en relación con el presupuesto total de los sujetos de control.
- ✓ Cobertura del PGA, Identificar el número de entidades que fueron auditadas en el período en relación con el total de sujetos de control.
- ✓ Para analizar el cumplimiento del PGA se entiende que una auditoría ha culminado cuando el informe final ha sido comunicado.
- ✓ Mapas de riesgos, consultar los riesgos y la complejidad de los entes vigilados.
- ✓ Hallazgos de auditoría originados en la revisión de las cuentas y en los procesos de auditoría, configuración de hallazgos, traslado de hallazgos, eficacia de los hallazgos.
- ✓ Número de hallazgos fiscales en relación con el número de informes de auditoría realizados (este aspecto servirá de referente pero no tendrá efectos sobre la evaluación).
- ✓ Determinar el monto de los hallazgos fiscales frente al presupuesto vigilado (este aspecto servirá de referente pero no tendrá efectos sobre la evaluación).
- ✓ Determinar la oportunidad en el traslado de los hallazgos fiscales de conformidad con los tiempos establecidos en los manuales internos de cada contraloría.
- ✓ Establecer el monto de los hallazgos fiscales trasladados (este aspecto servirá de referente pero no tendrá efectos sobre la evaluación) Concertación y seguimiento de planes de mejoramiento, procedimiento para concertar los planes de mejoramiento, acciones de seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento.
- ✓ Beneficios del control fiscal por este concepto.

II. REQUERIMIENTOS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS DEMÁS PROCESOS DEL SGC.

PROCESOS MISIONALES

Proceso Prestación de Servicio Macro

El 19 de diciembre de 2011, mediante radicado 2011132494, el responsable del Proceso de Prestación de Servicio Macro comunicó y socializó con las Direcciones Sectoriales los lineamientos para el proceso Auditor, que contienen las directrices definitivas a ser incorporadas en el Plan de Auditorías Distritales, con el fin de contribuir al mejoramiento de la articulación con el Proceso de Prestación de Servicio Micro. A continuación se transcriben de manera sucinta apartes de dichos lineamientos:

1. Lineamientos para el Informe Obligatorio “Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro del Distrito Capital” a Diciembre 31 de 2011. Fecha de entrega de insumos por parte del Proceso Micro, 16 de mayo de 2012”.

(...) “Para alcanzar los objetivos, se deben contemplar los siguientes lineamientos, junto con el valor agregado del Auditor, de acuerdo a su experiencia y particularidades de cada sector y entidad:

a) El control fiscal se ejercerá desde la etapa de liquidación del presupuesto hasta el cierre fiscal. Es decir sobre los registros de las transacciones, actos o eventos constitutivos de los procesos de ejecución de ingresos y gasto público (ejecución activa y pasiva).

b) Indagar y plasmar las justificaciones que condujeron a modificar el presupuesto durante el proceso de ejecución.

c) Examinar la ejecución de los ingresos y rentas, obtenida en la vigencia en estudio y consignar las razones de los porcentajes alcanzados (bajos recaudos o sobreejecuciones).

d) Evaluar la ejecución de gastos e inversión, con el fin de determinar el grado de cumplimiento y las razones que generaron este comportamiento. Verificar la destinación de los recursos y su impacto. Hacer énfasis en los rubros presupuestales más representativos y conceptuar sobre su manejo.

e) Analizar la efectividad en el uso de las Vigencias Futuras y el impacto en el presupuesto de los compromisos autorizados por esta vía. Especificar la finalidad de estos recursos y efectuar seguimiento a su ejecución.” (...)

2. Lineamientos para el informe “Dictamen a los Estados Contables Consolidados del Distrito Capital a 31 de diciembre de 2010”

*(...) “Información que debe ser remitida por las Direcciones Sectoriales a la Dirección de Economía y Finanzas Distritales: fecha de entrega de insumos, 30 abril de 2012.
(...) Formularios 1 y 2”*

(...) “Información que debe ser remitida por las Direcciones Sectoriales a la Contraloría General de la República, a través del aplicativo “AUDIBAL” (...) “las direcciones sectoriales enviarán relación de los funcionarios responsables y entidad auditada, así como el funcionario que actuara como supervisor (uno por cada Dirección Sectorial), quien va a revisar y autorizar el envío definitivo de la información; a fin de solicitar a la CGR la respectiva clave.”

*(...) “los grupos auditores que hagan parte de las auditorías regulares del ciclo I, PAD 2012 auditoría regular, el seguimiento a las obligaciones contingentes de donde se hace necesario y de estricto cumplimiento evaluar las cuentas: 9120, 2460 y 271005”
(...)*

(...) “es necesario y de estricto cumplimiento que los equipos auditores que hagan parte de las auditorías regulares del ciclo I, PAD 2012 auditoría regular, evalúen los saldos de cartera originados en sus funciones de cometido Estatal y de acuerdo a su antigüedad, evidencien si las entidades han efectuado en forma permanente las acciones administrativas para realizar su depuración” (...)

3. Lineamientos para el informe del Estado de la deuda pública, tesorería e Inversiones Financieras del Distrito Capital: fecha de entrega de insumos, 29 de abril de 2012.

(...) “El manejo del portafolio de activos y pasivos a cargo de la Administración distrital debe recoger los principios de economía, eficiencia, eficacia que demanda el manejo de recursos públicos y deben atender la regulación internas y externas que sobre la materia se encuentren vigentes.”

4. Lineamientos informes Obligatorios: Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas en el Distrito Capital y Evaluación Integral a la Gestión de las Entidades y al Plan de Desarrollo Distrital.

(...) “cada uno de los informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, insumo para el Proceso Macro deberá contener el cuadro que consolida la calificación por entidad, con sus correspondientes variables y ponderación,” (...)

(...) “Los informes de auditoría gubernamental deberán ser remitidos a la Dirección de Economía y Finanzas Distritales a más tardar el día 15 de junio de 2012 y el informe de Balance Social y Evaluación de las Políticas Públicas en el Distrito Capital será

entregado para su aprobación a la Dirección de Economía y Finanzas Distritales el 31 de agosto de 2012” (...)

5. Lineamientos para la Evaluación de la Gestión Ambiental y la elaboración del Informe sobre El Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente de Bogotá, D.C.,:

- ✓ **Plan de Gestión Ambiental – PGA-. (...)** *“Dicha evaluación ambiental se efectuará en el contexto de los instrumentos que implementan y hacen operativo de manera directa el PGA, mediante la formulación y seguimiento de planes de acción de corto plazo, cuyos responsables son las entidades distritales. Conforme al Documento Técnico Soporte del PGA, estos instrumentos operativos de planeación ambiental son: el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental –PACA-, el Plan Ambiental Local –PAL-, y el Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA-”.*
- ✓ **Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA: (...)** *“que integra las acciones e inversiones de la gestión ambiental de las entidades ejecutoras principales del PGA, en desarrollo de sus funciones misionales para el cuatrenio, armonizando los compromisos ambientales del Plan de Desarrollo vigente, con los objetivos y estrategias del PGA , y contiene las acciones e inversiones de las siguientes entidades que conforman el SIAC: EAAB, EEB, UAESP, Metrovivienda, FOPAE, IDPAC, IDRD, JBB, SDA, SDG, SDM, Transmilenio S.A., IDU, SDP, SDS, SED, UD, UAERMV .*
- ✓ **Plan Ambiental Local – PAL-. (...)** *“instrumentos de planeación ambiental de corto plazo que, partiendo del diagnóstico ambiental local, priorizan y proyectan las acciones e inversiones de la gestión ambiental a ejecutar en las Localidades del Distrito Capital por los Fondos de Desarrollo Local, durante el cuatreño, en concordancia con el Plan de Desarrollo Local, con los objetivos y estrategias del PGA y con las políticas ambientales del Distrito Capital. Éstos corresponden al componente ambiental de los Planes de Desarrollo Local.”.*
- ✓ **Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA-. (...)** *“Los PIGA’s deben centrar sus acciones en que las entidades cumplan los objetivos de ecoeficiencia establecidos en el PGA, entre los que se encuentran: uso eficiente del espacio, del agua, de la energía y de los materiales.*

Proceso Prestación de Servicio de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

En los lineamientos de la Alta Dirección establece: (...) *“Con el fin de lograr una adecuada articulación entre los referidos procesos, se creó el Comité de Evaluación de Hallazgos, para optimizar los resultados de los procesos auditores y la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal. Teniendo en cuenta la herramienta de alarmas que contiene el PREFIS, se hará seguimiento a los procesos de responsabilidad fiscal, con el fin de minimizar los riesgos que lo puedan afectar.” (...)*

En ese sentido, la articulación de los dos procesos permite la eficiencia y eficacia de los hallazgos determinados en la revisión de la cuenta y en el proceso auditor, garantizando el debido proceso, de defensa y contradicción.

PROCESO ESTRATÉGICO

Proceso Enlace con los Clientes

Siendo este proceso el encargado de vincular a la ciudadanía al ejercicio del control fiscal, en los lineamientos, socializados en Comité Directivo del 16dic11, se establece, entre otras, lo siguiente:

“Agenciamiento transversal: Conforme a los procedimientos del proceso “para el ejercicio del control social a la Gestión Pública”, se ha creado el Comité para el Agenciamiento Transversal, a través del cual se logra enlazar la gestión institucional con la ciudadanía al permitirse mediante el desarrollo de labores de pedagogía social, divulgación y sensibilización de los ciudadanos, el uso adecuado y oportuno de los mecanismos de participación ciudadana, generando espacios que utilizados en forma dinámica y coherente, logren propiciar en forma efectiva en todo el proceso auditor el ejercicio de la participación ciudadana obteniéndose con ello la efectiva articulación del control fiscal con el control social, de acuerdo con las temáticas analizadas en el periodo anterior alrededor de los compromisos realizados con la ciudadanía en los diferentes Comités de Control y Seguimiento, realizado en diez localidades, se efectuará seguimiento a los 129 compromisos, los cuales a pesar de las gestiones y seguimiento de las diferentes Sectoriales, no podrán ser atendidos en su totalidad y deben ser considerados como insumos para la vigencia siguiente, para asegurar la atención a la ciudadanía por cada uno de los compromisos que están pendientes de concluir, para ello revisará, cada quince día, la ayuda de memoria elaborada por la Dirección de Planeación y alimentará el cuadro correspondiente.

Todas las actividades realizadas con los ciudadanos, por parte de las direcciones sectoriales, para la gestión de dichos compromisos deben ser reportados a la Dirección para el Control Social a la Base de Datos de control social.

Acciones ciudadanas especiales: (...) “Para efecto del ejercicio de la facultad que tiene el ciudadano de actuar activamente en los espacios generados por la Contraloría de Bogotá para ejercer el control social a la gestión pública las direcciones sectoriales adelantarán con la ciudadanía articulada al ejercicio del control social a la gestión pública, acciones ciudadanas especiales tales como: Pedagogía Social formativa e ilustrativa; Instrumentos de interacción; Mecanismos de participación ciudadana; Promoción, divulgación y sensibilización; Control social, mecanismos de control social a la gestión pública, establecidos en el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria 021 de 2010.

Así mismo y en desarrollo de las funciones establecidas para el Comité de Agenciamiento Transversal, se realizará un Comité al iniciar el año para identificar en cada sectorial los

proyectos de impacto para la comunidad, que vayan a ser objeto de evaluación en el proceso auditor, la inversión a realizar por parte de los sujetos de control, para así determinar, presentar y desarrollar en el mismo la interacción que se requiera entre las diferentes direcciones sectoriales, teniendo en cuenta el análisis y evaluación de las líneas temáticas de interés para la ciudadanía, la identificación de problemáticas que la impactan dentro del marco de las políticas públicas, la realización de las acciones ciudadanas especiales y el seguimiento o monitoreo de los compromisos adquiridos, dentro de las reuniones mensuales o cuando así se requiera adelantarse.

Por ello se deben programar ejercicios de deliberación ciudadana, por parte de los directores, subdirectores y Jefes de Oficina Local, en compañía de los equipos auditores tales como Foros, conversatorios o Audiencia Públicas, sobre los temas que se definan en el marco del Comité de Agenciamiento Transversal y en los cuales se incluyan la socialización y divulgación de los resultados de impacto generados por cada uno de los procesos.

En ese orden de ideas al comienzo de cada ciclo de auditoria cada una de las direcciones sectoriales presentará a la comunidad, en el marco de la promoción divulgación y sensibilización de las acciones de control fiscal, los memorandos de encargo y de planeación, de manera que la comunidad presente sus intereses, inquietudes o problemáticas y contribuyan a la identificación de las líneas temáticas que se van a auditar. Igualmente, cada sectorial deberá diligenciar el anexo 1 insumo ciudadano, con las quejas o DPC interpuestos por los ciudadanos y que el grupo auditor evaluó y determinó que servirán de insumo para el proceso auditor y al final del mismo tanto las direcciones sectoriales como la Dirección de Economía y Finanzas, deben dar a conocer a la ciudadanía los productos (informes) y resultados de los procesos misionales micro y macro, con especial énfasis en los ciudadanos que presentaron insumos para el proceso auditor y/o se vincularon en desarrollo de éste.

Para efectos de la programación de las actividades de participación y control social las mismas se incluirán previamente a su realización en la Base de datos del control social y luego de realizadas complementar la información y anexar todos los soportes: actas, registro de asistencia, fotos entre otros. (Página Web/intranet/aplicaciones/base de datos de control social. Cada integrante del Comité de Agenciamiento Transversal tiene su clave para el respectivo reporte.”

Observatorio a la contratación: *Concebido como “un instrumento que puede constituir la Contraloría de Bogotá de forma temporal o permanente para monitorear la contratación de los sujetos de control que le permita verificar oportunamente las etapas del proceso contractual, así como identificar los destinatarios o beneficiarios de la inversión a fin de lograr su vinculación al ejercicio del control social”, es deber, de cada dirección sectorial acudir al mismo, retroalimentarlo y suministrar de manera permanente la información relevante obtenida del análisis a los procesos precontractuales y contractuales que en desarrollo de la vigencia adelante la administración distrital, con el fin de mantener informada en tiempo real a la ciudadanía.*

Por lo anterior se debe mantener actualizada la página Yo soy Bogotá.”

Redes sociales: (...) “En procura de la dinamización en el ejercicio del control social en igual forma se deberá incluir en el Plan de Acción Micro una actividad relacionada con la vinculación, por parte de las direcciones sectoriales, de un grupo de ciudadanos a través de los medios tecnológicos disponibles en el cual exista denuncia y respuesta efectiva del órgano de control focalizando los beneficiarios de esa actuación adelantada. Contando para ello con la página de la Contraloría, la cual debe contener los datos necesarios para proveer a nuestros clientes de la información acerca de convocatorias y eventos a la ciudadanía, así como sus resultados.

Una vez concluidas las auditorías ciclo a ciclo las Direcciones Sectoriales deberán coordinar con la Dirección para el Control Social y Desarrollo Local la presentación de los resultados a la ciudadanía, siendo este espacio un medio eficaz en el cual de manera puntual y con resultados concretos se exponga los logros obtenidos y los beneficios de control fiscal a resaltarse.”

Promoción y divulgación: (...) “en procura de la promoción de la constitución de veedurías ciudadanas que contribuyan a fortalecer el ejercicio efectivo del control fiscal, contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal, cada Dirección Sectorial acompañará a la ciudadanía vinculada en la constitución de por lo menos una veeduría una vez focalizados los beneficiarios directos de la inversión y adelantar el seguimiento de temas de impacto con la comunidad.

Por ello, en coordinación con la Subdirección para el Control Social se deberá brindar todo el apoyo requerido por la ciudadanía para la constitución y desarrollo del control a través de este mecanismo control social a la gestión pública” (...).

Atención oportuna de la participación ciudadana: Derechos de Petición, Quejas y Reclamos: (...) “Para efecto de la respuesta, en términos de calidad y efectividad, en caso de no resolverse de fondo el asunto objeto de petición, previamente se deberá realizar la verificación de los hechos objeto de petición, que le permita determinar a la dependencia las acciones a seguir.”

Aportes de la participación ciudadana al control fiscal: (...) “Siendo el ejercicio del Control Social a la Gestión Pública un insumo para el ejercicio auditor, se deberá tener como referencia principal en la socialización de resultados las funciones de advertencia, los estudios de política pública, las indagaciones preliminares y los procesos de responsabilidad fiscal fallados, originados por iniciativa o denuncias instauradas por la ciudadanía y el concejo de la ciudad, en este sentido se deberá reportar a la Subdirección para el Control Social cada una de los anteriores aportes de la ciudadanía o el concejo capitalino.”

PROCESOS DE APOYO

Proceso Gestión Humana

(...) *“Se priorizará la capacitación a los funcionarios de los procesos misionales, fortaleciendo los conocimientos y las destrezas en el análisis del sistema de control interno y la evaluación a la contratación de las entidades vigiladas, así mismo, se capacitará a los funcionarios en la evaluación del Plan de Desarrollo del distrito Capital y en trámite del proceso de responsabilidad fiscal.” (...)*

Proceso Gestión de Recursos Físicos y Financieros

“El Proceso de Recursos Físicos y Financieros, fundamental para el normal desarrollo de las funciones tanto de las áreas misionales como las áreas de apoyo. Su accionar esta encaminado a la administración de los recursos tecnológicos, físicos y financieros, para que en la Entidad haya los insumos necesarios para el ejercicio del control fiscal y un ambiente de trabajo adecuado.” (...)

Proceso de Evaluación y Control

En este proceso, (...) *“la Oficina de Control Interno deber dar cumplimiento a las funciones en las que se enmarcan sus diferentes roles como son: valoración del riesgo, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y autocontrol así como la relación con los entes externos; lo anterior, con el fin de contribuir de manera efectiva al mejoramiento continuo de los procesos y por consiguiente, de la gestión institucional.”*

(...) *“Efectuar orientación técnica con el fin de generar valor organizacional en la oportuna toma de decisiones, basada en la evaluación de posibles alternativas de solución a una problemática dada, advirtiendo la posible ocurrencia de hechos o actos no deseados, generando confianza institucional para lograr el fortalecimiento del Sistema de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad” (...)*

(..) *“Realizar seguimiento al cumplimiento de los procedimientos y demás normas establecidas al interior, con el fin de verificar la calidad y confiabilidad de los controles y el logro de los objetivos y metas propuestas.”*

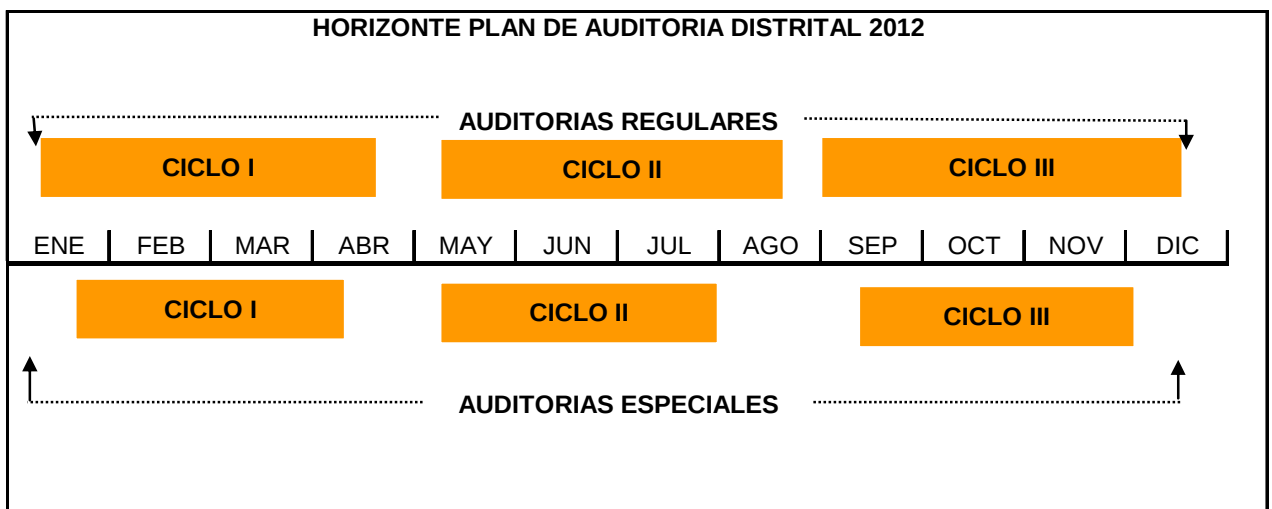
III. PROGRAMACIÓN PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD 2012

CONSTRUCCIÓN PAD 2012

Horizonte del PAD 2012

En la ejecución del Plan de Auditoria PAD 2012, contempla tres ciclos para el desarrollo de auditorias regulares cada una de las cuales oscilan entre 3 y 4.5 meses³; por su parte, para el desarrollo de las auditorias especiales y abreviadas se tendrán tres ciclos de máximo 3 meses cada una.

Cuadro 1
Horizonte del PAD



Fuente: Lineamientos Alta Dirección

Las auditorias regulares se programaron teniendo en cuenta entre otros su relevancia en aspectos como presupuesto de inversión, dictamen de los estados contables en vigencias anteriores y no fenecimiento de la cuenta en vigencias anteriores.

Adicionalmente, se utilizó el concepto de riesgo aplicando una matriz de riesgo percibido a cada uno de los sujetos de control por componente de integralidad (para el caso de las auditorias regulares) y temas específicos a auditar para las especiales y abreviadas con el fin de focalizar las auditorias en términos específicos de alto impacto y aumentar la probabilidad de detectar hallazgos fiscales.

³ Lineamientos Vigencia 2012 circular 2011131526 del 15 de diciembre de 2011
Página 17 de 24

Las auditorías especiales evaluarán los temas de impacto para la Ciudad que optimicen la eficacia del control a partir de hechos e indicios relevantes que adviertan gestiones en detrimento del patrimonio público, mediante las realización de Auditorías Abreviadas y Operativos, de tal suerte que permitan un mejor desarrollo de las actuaciones del control fiscal encomendadas, teniendo en cuenta la disponibilidad del recurso humano, los resultados de las auditorías, los hechos sobresalientes de los sujetos de control y la priorización de temas de la agenda pública distrital.

Modalidad de Auditorías

En la Contraloría de Bogotá, y tal como esta señalado en los procedimientos del Proceso de Prestación de Servicio Micro, se tiene contemplado tres (3) modalidades de auditoría: Regular, Especial y Abreviada, para esta última las Direcciones Sectoriales de Ambiente y Control Urbano, deben programar auditorías en la modalidad especial con carácter transversal sobre temas relevantes del sector.

El tamaño de la muestra se seleccionará técnicamente, teniendo en cuenta su proporcionalidad y representatividad frente al universo de la misma, asimismo el porcentaje de error y el riesgo de llegar a una conclusión equivocada.

Selección de los sujetos de control

Hecho un análisis de variables como: participación en el presupuesto ejecutado a septiembre 30 de 2011 en el total del Distrito, entidades con mayor participación en inversión ejecutada a septiembre 30 de 2011 en el total del Distrito y entidades que se les ha dado dictamen negativo a los estados contables, así como aquellas que no se les ha fenecido la cuenta durante dos o más vigencias anteriores; se estableció que 44 sujetos de control que representan el 42% del global, deben ser priorizados para ser incorporados en el primer ciclo de auditoría; considerando además su representatividad en la elaboración de los informes obligatorios que debe presentar la Dirección de Economía y Finanzas al Concejo y la Ciudadanía; así como la información que se debe rendir a la Contraloría General de la República.

Otros elementos a tener en cuenta, para la selección de los sujetos de control, son:

- ✓ Grado de participación del sujeto de control en el Plan de Desarrollo Distrital y en la problemática sectorial,
- ✓ Relevancia del sujeto dentro de la política pública distrital,
- ✓ Resultados de ejercicios de auditoría anterior,
- ✓ Resultados de la revisión de la cuenta y
- ✓ Pronunciamientos, advertencias o insumos del control social, que ameriten evaluarlo de manera oportuna.
- ✓ Matriz de riesgo percibido a cada uno de los sujetos de control por componente de integralidad

Asignación de Recursos

Se debe considerar el nivel de complejidad del sujeto de control, la modalidad y el alcance de la auditoría así como la disponibilidad del talento humano en la Dirección Sectorial. En la medida que las posibilidades del número de profesionales de la entidad lo permitan, al conformar el equipo auditor se asignaran los perfiles más adecuados al objeto social del sujeto incluyendo un Contador Público y un Abogado.

En la revisión del memorando de encargo de auditoría, el equipo de auditoría, de ser necesario determinará los recursos o elementos adicionales racionalmente requeridos, debidamente justificados, para el cumplimiento de los objetivos y alcance de la auditoría, elaborando la correspondiente solicitud al Director Sectorial quién deberá evaluarla y hacer el requerimiento a las instancias pertinentes, para su suministro, préstamo o adquisición, según corresponda.

Coordinación y supervisión de la Auditoría

Corresponde al nivel Directivo de la Dirección Sectorial, ejercer y dejar evidencia en las respectivas actas de mesa de trabajo sobre la participación, el direccionamiento y la verificación de los documentos que aseguren el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el proceso realizando cuidadosamente entre otras las siguientes acciones:

- ✓ Garantizar la revisión de la cuenta, el establecimiento de hechos relevantes y la evaluación sectorial,
- ✓ Elaborar el memorando de encargo de auditoría,
- ✓ Verificar el suministro de la información insumo de la auditoría: informe anterior de auditoría, relación DPC, ficha técnica actualizada, plan de mejoramiento, pronunciamientos o advertencias comunicadas, cuentas rendidas y resultados de la revisión, entre otros,
- ✓ Coordinar la presentación del equipo de auditoría y la inducción por parte del sujeto de control,
- ✓ Aprobar el memorando de planeación y programas de auditoría,
- ✓ Verificar que las cargas de trabajo se hayan distribuido de manera equitativa entre los miembros del equipo,
- ✓ Revisar los papeles de trabajo, los cuales deben elaborarse desde el comienzo de la auditoría y referenciarse según lo establecido en mesa de trabajo,
- ✓ Asistir a las mesas de trabajo para orientar, evaluar y controlar el desarrollo del proceso auditor y proponer las estrategias y acciones correctivas para el logro del objetivo y alcance de la auditoría,
- ✓ Evaluar permanentemente el avance del trabajo en relación con la programación y el cronograma, conforme al Anexo 4 del procedimiento para la elaboración del memorando de planeación y programas de auditoría,
- ✓ Revisar el informe preliminar y verificar que su contenido responda a los resultados obtenidos por los auditores, debidamente soportado en los papeles de trabajo,

- ✓ Verificar que los hallazgos de auditoría se encuentren debidamente sustentados, determinados y validados en mesa de trabajo,
- ✓ Evaluar la coherencia entre los resultados de la auditoría, el concepto de gestión, el dictamen de los estados contables y el pronunciamiento,
- ✓ Verificar que el informe definitivo se redacte en forma constructiva, con claridad, veracidad y objetividad,
- ✓ Comunicar el informe final al sujeto de control,
- ✓ Trasladar los hallazgos resultantes de la auditoría y
- ✓ Revisar el plan de mejoramiento para emitir su conformidad.

Valor agregado del proceso auditor

Por ser pertinente, se transcribe lo señalado en la Circular de lineamientos:

“... se sugiere que para no interrumpir el normal desarrollo de una auditoría regular, si en determinado componente de integralidad el equipo auditor se encuentra con serios indicios de un posible hallazgo fiscal, pero que para llegar a la perfección del hallazgo se requiere de un análisis a mayor profundidad, un grupo o persona de apoyo del GAF se concentre en este análisis a profundidad, y entregue los respectivos resultados a la Dirección Sectorial....

...

De igual forma, se insiste que para el tema de contratación, que es de vital relevancia, se analicen los resultados obtenidos por los contratos a auditar en términos de impacto.

Para determinar la muestra de contratación se sugiere como mínimo el 20% de la cuantía y que sea representativa contra el Plan de Desarrollo del Distrito Capital.

También es importante considerar la información contractual contenida en el portal YO SOY BOGOTÁ a la luz de alertas que adviertan comportamientos o tendencias en materia de contratación.

De forma interdisciplinaria, se esta adelantando un ejercicio de definición de alertas a nivel de directores, subdirectores y auditores que enriquecerá el inventario de alertas que hasta la fecha se ha definido como insumo para el análisis y determinación de muestra de auditoría.

Estas alertas cubren las etapas precontractual, contractual y poscontractual, las cuales se discriminan a continuación:

- Contratistas con procesos de responsabilidad fiscal.
- Contratistas que se encuentren en el boletín de responsables fiscales
- Contratistas sin ser proponentes
- Contratos Comentados
- Contratos Calificados Negativos
- Contratos con Adición cuyo valor es mayor al 50% del contrato
- Contratos con anticipos cuyo valor es mayor al 50% del valor del contrato.

- Contratos con Cesiones reportados.
- Contratos con Prorroga con plazo mayor al 50% del contrato
- Contratos con Suspensión mayor a 30 días.
- Contratos con valor mayor al precontractual
- Contratos de Urgencia Manifiesta
- Contratos Denunciados
- Contratos liquidados con anticipos sin legalizar
- Contratos liquidados que tengan saldo por cobrar
- Contratos liquidados que tengan saldo por pagar
- Contratos Positivos
- Declarados desiertos
- El proceso precontractual se adjudicó, el contrato se suscribió pero la diferencia entre las dos fechas es superior a 30 días.
- Igual Contratista
- La fecha de terminación del proceso pre contractual es menor a la fecha actual y el sujeto no ha reportado Adjudicación.
- Mismos contratistas con diferentes tipologías.
- Oferentes con varios contratos en varias entidades.
- Procesos precontractuales con Adendos.
- Relación contractual entre mismo interventor y mismo contratista en diferentes entidades.

Este ejercicio de identificación de alertas para la contratación se debe complementar desde cada dirección sectorial en Comité Técnico Sectorial.”

AUDITORIAS PROGRAMADAS

Por Sector

Para la vigencia 2012, se programó realizar 169 auditorías, discriminadas por sector, así:

Cuadro 2
Auditorías Programadas por Sector

DIRECCIÓN SECTORIAL	TOTAL	PARTICIPACIÓN
HABITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS	30	18%
AMBIENTE	17	10%
CONTROL URBANO	13	8%
GOBIERNO	10	6%
HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO	11	7%
EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	10	6%
SALUD E INTEGRACION SOCIAL	22	13%
MOVILIDAD	9	5%
CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL	47	28%
TOTAL	169	100%

Fuente: Consolidado Matriz de Formulación del PAD 2012, reportada por las Direcciones Sectoriales.

Por Modalidad

Cuadro 3
Auditorías Programadas por Modalidad

DIRECCIÓN SECTORIAL	ABREVIADA	ESPECIAL	ESPECIAL TRANSVERSAL	REGULAR	REGULAR / ESP MIXTA	TRANSVERSAL	TOTAL
HABITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS	8	5		6	10	1	30
AMBIENTE	7	3	5	2			17
CONTROL URBANO	3	5	2	3			13
GOBIERNO				10			10
HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO	6	1		4			11
EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE				10			10
SALUD E INTEGRACION SOCIAL	4			18			22
MOVILIDAD		4		5			9
CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL		27		20			47
TOTAL	28	45	7	78	10	1	169

Fuente: Consolidado Matriz de Formulación del PAD 2012, reportada por las Direcciones Sectoriales.

Por Ciclos de Auditoría

Conforme a los lineamientos comunicados, las Direcciones Sectoriales programaron las auditorías en los ciclos previstos con el propósito de lograr una significativa cobertura mediante auditoría regular de los sujetos de control a su cargo y de otra parte, abordar temas específicos que afectan la gestión distrital.

Cuadro 4
Auditorías Programadas por Ciclos

DIRECCIÓN SECTORIAL	I CICLO	II CICLO	III CICLO
HABITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS	8	7	15
AMBIENTE	9	8	0
CONTROL URBANO	5	5	3
GOBIERNO	5	5	0
HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO	3	4	4
EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	4	6	0
SALUD E INTEGRACION SOCIAL	10	3	9
MOVILIDAD	3	4	2
CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL	27	20	0
TOTAL	74	62	33

Fuente: Consolidado Matriz de Formulación del PAD 2012, reportada por las Direcciones Sectoriales.

Cobertura Sujetos de Control

Cuadro 5
Cobertura Sujetos de Control. PAD 2012

DIRECCIÓN SECTORIAL	ASIGNADOS SEGÚN R.R. 010 DE 2011	SUJETOS PROGRAMADOS PAD 2012	SUJETOS NO PROGRAMADOS PAD 2012
AMBIENTE	2	2	0
CONTROL SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL	20	20	0
CONTROL URBANO	8	8	0
EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	10	10	0
GOBIERNO	10	10	0
HABITAT Y SERVICIOS PÚBLICOS	16	16	0
HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO	7	6	1
MOVILIDAD	5	5	0
SALUD E INTEGRACION SOCIAL	28	25	3
TOTAL	106	102	4

De los 106 sujetos de control que tienen a su cargo las nueve Direcciones Sectoriales, agrupados mediante la resolución reglamentaria 010 de 2011, se programó auditar 103; logrando una cobertura del 97%.

Los sujetos de control no programados para ser auditados en la vigencia 2012, son:

- ✓ CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA PRODUCTIVIDAD BOGOTÁ
REGIÓN - INVEST IN BOGOTÁ
- ✓ HOSPITAL NAZARETH, I NIVEL, E.S.E.
- ✓ HOSPITAL SAN CRISTOBAL, I NIVEL, E.S.E.

IV. RELACIÓN DE SUJETOS Y AUDITORÍAS PROGRAMADAS

El anexo 2 contiene las auditorias programadas para la vigencia 2012; documento que fue socializado mediante memorando 2011134791 del 23dic11.