

Información Importante

La Universidad de La Sabana informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea de la Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad de La Sabana.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan finalidad académica, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, La Universidad de La Sabana informa que los derechos sobre los documentos son propiedad de los autores y tienen sobre su obra, entre otros, los derechos morales a que hacen referencia los mencionados artículos.

BIBLIOTECA OCTAVIO ARIZMENDI POSADA
UNIVERSIDAD DE LA SABANA
Chía - Cundinamarca



El presente formulario debe ser diligenciado en su totalidad como constancia de entrega del documento para ingreso al Repositorio Digital (Dspace).

TITULO	PAPEL DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN ESTATAL, SEGÚN LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA		
SUBTITULO	PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.		
AUTOR(ES) Apellidos, Nombres (Completos) del autor(es) del trabajo	HERNÁNDEZ LÓPEZ POLYANA		
	VELOZA RUBIANO LIBARDO BENJAMÍN		
PALABRAS CLAVE (Mínimo 3 y máximo 6)	CONTROL INTERNO		AUTONOMÍA
	CONTRATACIÓN		INDEPENDENCIA
	LEY 1474 DE 2011		TRANSPARENCIA
RESUMEN DEL CONTENIDO (Mínimo 80 máximo 120 palabras)	<p>Dentro del marco jurídico nacional e internacional, se describe el papel que juegan las Oficinas de Control Interno respecto de los procesos de contratación en las entidades estatales, en el sentido de su independencia frente al nominador del cargo y cómo esta situación administrativa puede afectar la independencia y autonomía en la labor de vigilancia que ejercen estas dependencias. Se concluye que existe una gran preocupación ante las limitaciones normativas que fortalezcan su participación dentro de la estructura estatal, en su vigilancia interna, con la capacidad de sancionar y erradicar al interior de cada entidad las prácticas corruptas; tan sólo en la Ley 1174 de 2011 se atribuyen obligaciones a las OCI, que bajo el enfoque de transparencia, encaminadas a publicar informes de su gestión en períodos más frecuentes, contribuyendo a fortalecer la prevención en el manejo de los recursos del estado.</p>		

Autorizo (amos) a la Biblioteca Octavio Arizmendi Posada de la Universidad de La Sabana, para que con fines académicos, los usuarios puedan consultar el contenido de este documento en las plataformas virtuales de la Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

PAPEL DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL PROCESO DE
CONTRATACIÓN ESTATAL, SEGÚN LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA

LIBARDO BENJAMÍN VELOZA RUBIANO

POLYANA HERNÁNDEZ LÓPEZ

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D. C.

2013

PAPEL DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL PROCESO DE
CONTRATACIÓN ESTATAL, SEGÚN LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA

LIBARDO BENJAMÍN VELOZA

POLYANA HERNÁNDEZ LÓPEZ

ENSAYO

TUTOR - CALIFICADOR

CÉSAR AUGUSTO DOMÍNGUEZ ARDILA

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D. C.

2013

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	4
1. PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL	5
2. MARCO JURÍDICO	6
2.1. MARCO INTERNACIONAL EN QUE SE UBICAN LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO	6
2.2. MARCO JURÍDICO DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA	9
2.2.1. Constitución Política	9
2.2.2. Normatividad Legal	10
3. OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA	12
BIBLIOGRAFÍA	21

INTRODUCCIÓN

El tema del papel de las oficinas de control interno en Colombia frente al tema de la contratación estatal y de la lucha contra la corrupción, pretende responder a la constante inquietud de ¿por qué si existe una legislación fuerte en materia de la lucha contra la corrupción, no se ha logrado una baja sustancial, sino que, *contrario sensu*, se ha llegado a un incremento en dichos niveles de corrupción y desfaldo de los recursos del Estado en sus diversos niveles local, regional, departamental y nacional?.

Con fundamento en esta pregunta, el ensayo aborda inicialmente la problemática que envuelve la contratación estatal y la baja incidencia que tienen los diversos organismos de control estatal, siendo uno de ellos las oficinas de control interno, encargadas, en primera instancia, de vigilar los diversos actos de la Administración. Posteriormente, se emprende el análisis jurídico sobre las oficinas de control interno, buscando inicialmente su configuración internacional, para después asumir el contexto jurídico nacional, el cual permite llegar a las principales conclusiones que buscan dar respuesta a la constante ineficiencia e ineficacia de estas oficinas y de la limitación de los organismos superiores de control para forjar una mejor ruta que materialice los principios que guían a las oficinas de control interno como los de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad entre otros.

1. PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

La problemática relacionada con las oficinas de control interno, en el marco de la contratación estatal se encuentra marcada por los altos índices de corrupción, los cuales, según Transparencia Internacional¹, ubican a Colombia en el año 2012 en el deshonroso puesto 94, con un puntaje de 36, siendo el primer país Dinamarca con un puntaje de 90 y Somalia en el último lugar con un puntaje de 8. En el caso latinoamericano, se encuentran mejor posicionados Chile (puesto 20), Uruguay (Puesto 20), Puerto Rico (puesto 33), Costa Rica (puesto 48), Cuba (puesto 58), Brasil (puesto 69), Trinidad y Tobago (puesto 80), El Salvador (puesto 83) y Panamá (puesto 83)².

Esto significa que Colombia se encuentra con un bajo nivel de transparencia en el manejo de la gestión pública, mostrando con ello que los niveles de eficiencia y transparencia que deben demostrar las entidades públicas no son los más deseables, a lo que se suma que el papel presentado por los diversos organismos de control, incluyendo las Oficinas de Control Interno (OCI), no están cumpliendo con la misión constitucional que se les ha dado y que se verifica o confirma por el simple hecho de pasar del puesto 80³ en el 2011, al puesto 94 en el 2012 en el Índice de transparencia, lo que hace entender el deterioro de estos mecanismos y el incremento de la corrupción como forma de hacer gestión pública.

Así se ha entendido por parte de otras entidades de la región, quienes afirman que “La ausencia de sanciones efectivas y rápidas frente a casos de corrupción y la prevalencia de prácticas de abuso del poder en todas las ramas del poder público

¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de percepción de la corrupción 2012. [on line] Berlin: autor, 2012. Recuperado de <http://transparency.org/cpi2012/results>.

² *Ibíd.*

³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de percepción de la corrupción 2011. [on line] Berlin: autor, 2011. Recuperado de <http://transparency.org/cpi2011/results>.

y en diferentes estamentos del Estado se reflejan en la baja calificación que obtiene Colombia en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2012”⁴.

2. MARCO JURÍDICO

2.1. MARCO INTERNACIONAL EN QUE SE UBICAN LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO

La apuesta por el interés de las Oficinas de Control Interno (OCI) a nivel de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), tiene su origen en una problemática mucho mayor: la corrupción al interior de los Estados. Esto se ha traducido en la incorporación a la legislación internacional de sendas convenciones orientadas a disminuir o eliminar la corrupción, por ser este asunto que está minando de forma sustancial los recursos de los Estados, con lo cual se pierde la eficiencia y eficacia a la hora de emprender programas en todos los ámbitos de la Administración Pública.

Inicialmente se debe señalar que la ONU, a través de la Oficina contra la Droga y el Delito, desarrolló la primera Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, sobre la base de que “La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el

⁴ INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA. Índice de Percepción de Corrupción 2012. Bogotá: autor, 2013. Recuperado de http://www.ideamerica.com/detail_norm.php?id_detalle=318&lang=es.

florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”⁵.

Bajo este diagnóstico, se diseñó la guía que deben adoptar todos los Estados a fin de luchar contra la corrupción. Uno de estos aspectos fue el tema del control interno, el cual se orientó hacia la gestión de la hacienda pública, en el que se estima como una de las medidas “sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno”⁶. Pese a que en el mismo artículo se establecían una serie de acciones orientadas a la contratación estatal, el control interno no estuvo ligado a esta actividad estatal, lo que sin duda no ha sido una decisión que corresponda con la realidad, donde uno de los ejes o focos de mayor corrupción se encuentra a lo largo de todo el proceso de contratación, tal como se verá más adelante cuando se aborde la relación entre la corrupción y la contratación estatal.

Continuando, se logra evidenciar que el interés de las Naciones Unidas por el tema del control no fue un asunto de especial atención, en la medida que no lo vuelve a nombrar, aun cuando sí hace mención al control por sí solo en un aspecto, como es el que debe hacer el sector privado, especialmente los contables, que permitan detectar los actos de corrupción⁷. Por lo demás, el documento queda huérfano en el tratamiento del control interno, por lo que son cortas las opciones de tomarlo como fuente de derecho, en la medida que no aporta sustancialmente al problema.

Similar situación se da con la ‘Convención Interamericana contra la Corrupción’, cuyo texto fue firmado el 29 de marzo de 1996 y ratificado por Colombia a través de la Ley 412 de 1997⁸. En esta Convención, los Estados miembros de la OEA

⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. [en línea]. Nueva York: Asamblea General de la ONU. (31, octubre, 2003). Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

⁶ *Ibíd.*, art. 9°, numeral 2°, literal *d*.

⁷ *Ibíd.*, art. 12, literal *f*.

⁸ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 412 (6, noviembre, 1997). Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis.

partieron de observar cómo “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos (...) y PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”⁹.

Bajo este interés, el tema del control interno no se toma por parte del organismo, pero sí asume la necesidad de establecer medidas preventivas para la lucha contra la corrupción, siendo uno de estos el crear, mantener y fortalecer los “Órganos de Control Superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas”¹⁰. Además de estos Órganos, la convención precisa de la necesidad de sistemas adecuados que permitan el control de los ingresos por parte del Estado, que impidan igualmente la corrupción.

Esta necesidad de controles se desplaza igualmente al sector privado, pero orientado a que se logre detectar sobornos: “Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción”¹¹. Por lo demás, la Convención como tal no aporta suficientes elementos de análisis para comprender qué otras herramientas del orden internacional se puedan aplicar en Colombia. En síntesis, se puede afirmar que la visión que tienen los organismos internacionales sobre la corrupción y el posible papel que pueden desempeñar las OCI es todavía

⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Interamericana contra la Corrupción (29, marzo, 1996). [en línea]. Caracas: Estados Miembros, 1996. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.

¹⁰ *Ibíd.*, art. III, numeral 9°.

¹¹ *Ibíd.*, art. III, numeral 10.

muy limitado, lo que presupone la necesidad de que se desarrolle más este tema, dada la magnitud e incidencia que tiene en la corrupción.

2.2. MARCO JURÍDICO DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA

2.2.1. Constitución Política. Contrario a lo que se podría esperar, el control interno en Colombia tiene su origen en la Constitución Política de 1991, es decir varios años antes de su introducción en el ámbito internacional. Uno de los principales elementos se encuentra en el artículo 209, relativo a la Función Administrativa de la Rama Ejecutiva, en el que se expresa que “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”¹². Esta decisión política se orientó a apoyar a los diversos organismos de control estatal como la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía entre otros.

Otro de los artículos que aborda el tema es el 269, relacionado con los organismos de control, en especial de la Contraloría General de la República, para iniciar una serie de acciones orientadas a las OCI: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas”¹³.

No obstante, la Carta Política (CP) no se quedó únicamente en la enunciación de las OCI, sino que fue más allá al otorgar unos derechos fundamentales, unas herramientas a los ciudadanos para que estos pudieran ejercer igualmente el

¹² COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991. Bogotá: autor, 1991, art. 209.

¹³ *Ibíd.*, art. 269.

poder político (art. 40), al servicio de salud (art. 49), deporte (art. 52), al medio ambiente (art. 78 ss), etc. Bajo este nuevo marco constitucional se crean las condiciones de mayor control, que si bien no están enfocados directamente al tema de las OCI, sí tienen injerencia en la medida que pueden exigir de parte de estas oficinas informes concretos, frente a evidentes señales de corrupción.

Mención especial relacionada con las OCI, corresponde el artículo 103, el cual establece los mecanismos de participación ciudadana a través de “la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”¹⁴. Tal como se expresa, el tema del control toma relevancia en la gestión pública, en la que se puede, desde la ciudadanía, hacer control interno a la actividad de las entidades públicas, siendo una de ellas la contratación estatal.

En síntesis, la CP, trae consigo los elementos constitucionales necesarios para desarrollar la figura de las OCI, como entes de suma importancia en el control de las actividades de la Administración Pública, siendo uno de ellos la contratación estatal.

2.2.2. Normatividad Legal. Estipuladas las OCI en la CP, su materialización en la contratación estatal se dio en dos normas específicas: en el Estatuto General de la Contratación Pública o Ley 80 de 1993 y en la Ley 87 de 1993. Con la Ley 80 de 1993, se deja en claro que “el control previo administrativo de los contratos corresponde a las oficinas de control interno”¹⁵, lo que se traduce en una alta

¹⁴ *Ibíd.*, art. 103.

¹⁵ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 80 (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá: autor. Diario Oficial N° 41.094 (28, octubre, 1993). 1993, art. 65.

responsabilidad, pues son las encargadas de hacer los primeros seguimientos a la contratación estatal, lo que implica que tiene la llamada función de advertencia, como quiera que está en capacidad de sugerir a la entidad que está vigilando, los posibles yerros o vacíos que se presenten durante las etapas previas de la contratación (planeación y precontractual).

Igualmente, el tema del control interno está presente en el artículo 66 de la ley *ejusdem*, en tanto determina que “todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”¹⁶. Señala el artículo en mención que la labor de las organizaciones sociales, cívicas y los propios ciudadanos, están en capacidad no sólo de denunciar, sino estar presentes en todo el proceso de contratación estatal, lo que le da cierto nivel de control que puede estar equiparado a las OCI, en tanto tienen igualmente la función de advertencia y pueden ejercer un control previo sobre las entidades que se encuentren vigilando, lo que posibilita que este nivel de participación comunitaria pueda exigir a las OCI una vigilancia estricta en la contratación.

Queda despejado entonces cómo el control público sobre la contratación estatal estima que se deba asumir desde dos contextos sobre los cuales se puede materializar: el control ejercido directamente por las diversas entidades públicas y el control que pueden realizar los ciudadanos o la sociedad civil. En el primer contexto se ubicarían el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la personería, la Auditoría General y las OCI ubicadas en cada una de las entidades públicas. El segundo contexto lo representan las “asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común”¹⁷, con lo cual se configuran unos mecanismos de control no previstos anteriormente.

Posterior a la Ley 80 de 1993, se promulga la Ley 87 de 1993, la cual desarrolla las normas que entrarán a regir el ejercicio del control interno para todas y cada una de las entidades y organismos del Estado. Inicialmente, la norma entra a

¹⁶ *Ibíd.*, art. 66.

¹⁷ *Ibíd.*, art. 66.

definir qué se entiende por las OCl, destacando que este es uno de los principales mecanismos que tiene el Estado no sólo para vigilar la gestión pública, sino para evaluarla y verificar si se cumple la normatividad en cada una de las entidades estatales, independientemente al nivel al que pertenezcan (local, regional, departamental o nacional).

3. OFICINAS DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA

Definido el marco jurídico, a continuación se aborda el análisis crítico sobre el papel de las Oficinas de Control Interno en el proceso de contratación estatal, partiendo inicialmente del concepto dado a estas Oficinas por parte del legislador:

“Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”¹⁸.

Tal como se lee, las OCl tienen los fundamentos legales para llevar a cabo una gestión que permita soportar y apoyar la lucha contra la corrupción por parte de los organismos superiores de vigilancia (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía). Es preciso señalar que el artículo en mención agrega los principios que deben regir el ejercicio de dicho control interno como son los de “igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos

¹⁸ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 87 (29, noviembre, 1993). Por el cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Art. 1°.

ambientales”¹⁹, adicionando que al ser propio y característico de cada entidad, debe cobijarlo en el desarrollo de las funciones de todos y cada uno de los funcionarios que se encuentran bajo su control.

Sumado a esto, la norma determina puntualmente que las políticas asumidas en cada una de las entidades deben expresar el control interno como parte inherente en cada una de las actividades de dirección, regulación administrativa, manual de funciones, procedimientos, etc. Estos principios vienen acompañados de los objetivos de las OCI, tal como queda expresado a continuación:

- “ a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características”²⁰.

La forma como el legislador diseñó los objetivos de las OCI, muestra su relevancia al interior de las entidades públicas, al darles el atributo de poder exigir, vigilar, garantiza y proteger la diversidad de actividades, siendo, en el caso de la contratación estatal, una herramienta válida en el control previo que se le ha concedido de forma preferencial, lo que no implica que dicho control se encuentre limitado a esta fase, pues tiene dentro de sus objetivos la vigilancia permanente de

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., art. 2°.

la gestión pública, luego no tiene límite alguno para ejercerla. Esta relevancia se ve confirmada en el artículo 3°, relativo a las características de las OCI

- a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;
- b) Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;
- c) En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el Control Interno ante su Jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;
- d) La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;
- e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos administrativos y financieros”²¹.

De estas consideraciones establecidas por el legislador se rescatan algunos aspectos que se retomarán más tarde, cuando se aborde el nivel de independencia y autonomía de estas OCI. Uno de los primeros aspectos es que la responsabilidad del jefe de la OCI se da ante su jefe inmediato, es decir ante el director de la entidad vigilada; la independencia de la OCI para evaluar y proponer cambios en el Sistema de Control Interno; y, por último, el acceso a toda la información de la entidad a fin de que pueda presentar los respectivos informes.

Sumado a las características de las OCI, la ley en mención, estableció cuáles serían los elementos constitutivos de control interno que deben desarrollar los directivos responsables de cada una de las entidades. Dentro de estos elementos se subrayan: definición de objetivos, metas y planes operativos; definición de las políticas que guiarán a la Administración; establecimiento de la autoridad y de los niveles de responsabilidad en cada uno de los cargos; definición de normas orientadas a la protección de los recursos; desarrollo del personal conforme al sistema de méritos y sanciones; aplicar las recomendaciones que surjan de las

²¹ *Ibíd.*, art. 3°.

evaluaciones de control interno; inclusión de mecanismos idóneos que permitan la participación comunitaria en la gestión pública; creación de métodos confiables de evaluación; definición de programas que permitan la inducción y capacitación de los recursos humanos; y, por último, la simplificación y actualización de la normatividad y procedimientos vigentes²².

Especial atención merece el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, la cual tuvo diversas modificaciones (Ley 617 de 2000 y Ley 1474 de 2011), aun cuando se mantuvo su espíritu original. Este artículo, en los apartes que interesan, quedó definitivamente de la siguiente forma:

“Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador”²³.

De lo señalado por el legislador queda como aspecto a resaltar que la designación del responsable de las OCI, como de sus demás integrantes, queda en manos de la máxima autoridad administrativa, quien tiene la potestad de retirarlo en cualquier momento, sin que medie acto de motivación.

De otro lado, con la modificación del artículo 14 de la Ley 87 de 1993, a través del artículo 9° de la Ley 1474 de 2011, que, además de ratificar que el responsable de las OCI será de libre nombramiento y remoción, le dejaron con la responsabilidad de hacer reportes, tanto al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, como a los respectivos organismos de control, cuando se estime que posiblemente se estén presentando irregularidades o actos de corrupción por

²² *Ibíd.*, art. 4°.

²³ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por el 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, art. 8°.

parte de la entidad que vigila: “El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno deberá publicar cada cuatro (4) meses en la página web de la entidad, un informe pormenorizado del estado del control interno de dicha entidad, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave. Los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten”²⁴.

Siguiendo con los cambios ocurridos en la Ley 1474 de 2011, vale resaltar que el artículo 76, relativo a la Oficina de quejas, sugerencias y reclamos, establece que “La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular. En la página web principal de toda entidad pública deberá existir un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios”²⁵. Con esto se da plena importancia a la OCI para que vigile esta oficina, a la vez que le concede algún grado de responsabilidad en caso tal que la misma no cumpla con los cometidos establecidos de ley.

Asimismo, frente al ejercicio de la función de control fiscal territorial, el artículo 129 de la ley *ibídem*, señala que las OCI serán esenciales para dicha función, puesto que le concede a estas un carácter de prevención, es decir que como parte de sus funciones, deben prevenir cualquier acto que contribuya a la corrupción:

“La planeación estratégica de estas entidades se armonizará con las actividades que demanda la implantación del modelo estándar de control interno y el sistema de gestión de calidad en la gestión pública y tendrá en cuenta los siguientes criterios orientadores para la definición de los proyectos referentes a su actividad misional: (...) d) Énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora y su concreción en el fortalecimiento de los sistemas de control interno y en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento por parte de los sujetos vigilados”²⁶.

²⁴ *Ibíd.*, art. 14.

²⁵ *Ibíd.*, art. 76.

²⁶ *Ibíd.*, art. 129.

De lo aquí planteado se observa cómo las oficinas de control interno tienen un papel muy importante en el marco y en la estructura de la gestión pública. No obstante la calidad que tienen estas oficinas de control interno, no se logra entender cómo es posible que no tenga una figuración especial en el control y manejo de la corrupción, situación que obedece principalmente a la forma como lo ha estructurado el Estado colombiano, en el que no se ha logrado una íntima relación con los organismos de control ya que éstos no tienen la potestad para definir la calidad de los servidores públicos que harán parte de estas oficinas.

En este punto se cuestiona el tema del rol que tienen estas oficinas por cuanto no se les ha asignado en la práctica su carácter preventivo. Si esto fuera así el papel de los organismos de control, tales como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, estarían más enfocados en una comunicación directa con estas oficinas, resolviendo vacíos y deficiencias en el proceso de contratación. En este sentido se puede afirmar que existe un distanciamiento entre los organismos de control y estas oficinas lo que acarrea consecuencias en la disminución de la corrupción en el país.

Si bien es cierto que uno de los roles de las oficinas de control interno se enfoca en asesorar de forma permanente al director de cada una de las entidades, es claro que ha perdido fuerza el papel que deben desempeñar en materia de prevención y de la función de advertencia cuando crea conveniente que se presentan riesgos en la contratación estatal, aun cuando se señala explícitamente en artículo 9º de la Ley 1474 de 2011 que el responsable de la oficina de control interno o quien se encuentre al frente, deberá hacer reportes señalando los posibles actos de corrupción y las irregularidades que se presenten en el proceso de contratación estatal. Sin embargo, no es congruente con los resultados, si observamos los bajos niveles de eficiencia y efectividad que tienen estas oficinas, frente a esta responsabilidad.

Esto significa que la ley 1474 de 2011 se quedó corta al momento de definir los parámetros sobre los cuales deberían operar estas oficinas. Así las cosas, es preciso tener en cuenta lo señalado en el artículo 78 de la ley en mención, en el que se establece la democratización de la Administración Pública, siendo evidente la necesidad de que se logre una mayor participación de la sociedad civil, a través de los diversos mecanismos con los que cuenta para la ejecución, control y evaluación en los procesos de contratación.

Otro de los aspectos que se debe resaltar, a través de la Ley 1474 de 2011, es el relativo a las medidas de eficiencia y eficacia del control fiscal, el cual establece un procedimiento verbal de responsabilidad fiscal orientado a disminuir los altos niveles de corrupción presentes en el Estado. En desarrollo de lo anterior, se deben tener en cuenta las etapas de procedimiento verbal establecidas en el artículo 98, que inicia con un auto de apertura e imputación en el que se indica el lugar, fecha y hora de la audiencia para descargos. Establecida la imputación, el contratista tendrá la oportunidad de hacer los descargos respectivos, acompañados de los soportes o pruebas con las cuales pretende demostrar su inocencia.

Posteriormente, la entidad resuelve si le impone una multa al contratista. Este aspecto es relevante para las oficinas de control interno, por cuanto éstas pueden aportar las pruebas que sean necesarias para determinar la responsabilidad o no del contratista; de ahí, que sea preciso que el director de la entidad cuente con el apoyo que le pueden brindar estas oficinas. En suma, se pueden llegar a establecer varias conclusiones que pueden dar respuesta a los crecientes niveles de corrupción en Colombia y por qué el alto nivel de ineficiencia de las OCI.

Una de las primeras conclusiones, es observar que si bien la legislación colombiana ha dotado a las OCI de una riqueza en su configuración normativa, la ha limitado en su capacidad de acción, por cuanto el hecho que sea el mismo director de la entidad el encargado de plenos poderes para nombrar o retirar a

todos y cada uno de los integrantes de las OCI, le quita todo el potencial e impulso recibido por la ley, pues v. gr. si el jefe o alguno de los funcionarios adscritos a las OCI, detecta anomalías en algunos procesos de contratación, en los que posiblemente esté involucrado el director, este lo puede retirar de la OCI, sin mediar ningún tipo de justificación para su retiro, por las mismas características de su nombramiento, dejando atada cualquier actuación de estas oficinas a los intereses particulares del director o jefe directo de la entidad pública.

Igualmente, pese a que las OCI hacen parte de la misma entidad, extraña que el nivel de responsabilidad directa sea hacia el director de la entidad y no ante su superior natural, que en este caso serían los diversos organismos superiores de control como la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía; lo que se convierte en un vacío a la hora de poder evaluar el nivel de eficiencia y eficacia de las OCI, pues quedan supeditadas nuevamente a los criterios establecidos por el director, quien, al ser la parte más importante del engranaje, puede, en cierta y gran medida, imponerle limitaciones al jefe de la OCI, impidiendo su ejercicio conforme a los principios establecidos por la ley.

En síntesis, la forma como se han configurado jurídicamente las OCI, queda un vacío inmenso en el verdadero valor e incidencia en la contratación estatal, pues mientras existan intereses políticos en las diversas entidades públicas al momento de montar sus equipos de trabajo, la labor de estas oficinas será la de ser simplemente unos convidados de piedra, con las eminentes consecuencias de una mayor incidencia de la corrupción y el clientelismo.

Como posible salida, en estos momentos, se encuentra la figura del veedor ciudadano, de la participación comunitaria, como único mecanismo legal que puede impulsar y exigir un mayor protagonismo por parte de estas OCI, situación un tanto difícil en regiones, departamentos y municipios, donde existe un dominio y cooptación tal que lo limita; aun así, no deja de ser la participación comunitaria la única vía que puede coadyuvar en la disminución de los niveles de corrupción.

Se espera igualmente que una nueva normativa nacional establezca una configuración jurídica que dé respuesta a la cada vez más fuerte necesidad de que las OCI se constituyan en parte integral de los organismos superiores de control, lo que implica que sean estos quienes definan autónomamente su constitución, es decir de forma independiente de los directores de cada organismo. Mientras tanto es un imperativo que los directores de las entidades públicas tomen en cuenta el papel preponderante que pueden empeñar estas oficinas a la hora de combatir la corrupción y el clientelismo en los procesos de contratación, puesto que por sus competencias académicas, establecidas en los requisitos que la gran mayoría de entidades exigen para ocupar el cargo de jefe de Control Interno, estos funcionarios están en capacidad de detectar las fisuras y riesgos de cada uno de los contratos, evitando con ello que la administración pública se vea sometida a la pérdida de sus recursos y al escarnio público.

BIBLIOGRAFÍA

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991. Bogotá: autor, 1991.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 80 (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá: autor. Diario Oficial N° 41.094 (28, octubre, 1993). 1993.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 87 (29, noviembre, 1993). Por el cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1474 (12, julio, 2011). Por el 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.

INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA. Índice de Percepción de Corrupción 2012. Bogotá: autor, 2013. Recuperado de http://www.ideamerica.com/detail_norm.php?id_detalle=318&lang=es.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convención Interamericana contra la Corrupción (29, marzo, 1996). [en línea]. Caracas: Estados Miembros, 1996. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. [en línea]. Nueva York: Asamblea General de la ONU. (31, octubre, 2003).

Recuperado

de http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de percepción de la corrupción 2012. [on line] Berlin: autor, 2012. Recuperado de <http://transparency.org/cpi2012/results>.

_____. Índice de percepción de la corrupción 2011. [on line] Berlin: autor, 2011. Recuperado de <http://transparency.org/cpi2011/results>.