



RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA ORGÁNICA

REG-ORG- 000021 -2018

FECHA : 24 AGO. 2018

PÁGINA NÚMERO: 1 de 3

*"Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República"*

**EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 267 de la Constitución Política dispone que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y este control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley.

Que el inciso 3 ibídem señala que *"la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial"*.

Que la Ley 42 de 1993, en el artículo 8, prescribe que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.

Que el artículo 9 ibídem, señala que para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en la misma ley. Así mismo en parágrafo determina que la Contraloría General de la República podrá adoptar, a través de reglamento especial, otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

Que en virtud de la autonomía administrativa, conforme lo preceptuado en el artículo 6 de del Decreto Ley 267 de 2000, le corresponde al Contralor General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en armonía con los principios constitucionales y legales.

Que el artículo 34 del Decreto Ley 267; establece que los sistemas de planeación, ejecución y control de la vigilancia fiscal, los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la Contraloría General, así como las herramientas de gestión de la vigilancia fiscal, serán definidos por el Contralor General de la Republica.

Que a su vez, el artículo 35, ibídem, señala las funciones del Contralor General, dentro de las que se encuentran: *"1. Fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal, del control fiscal del Estado y de las demás funciones asignadas"*

07



RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA ORGÁNICA

REG-ORG-

0021

-2018

FECHA : 24 AGO. 2018

PÁGINA NÚMERO:

2 de 3

*"Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República" a la Contraloría General de la República de conformidad con la Constitución y la ley." y "4. Dirigir como autoridad superior las labores administrativas y de vigilancia fiscal de las diferentes dependencias de la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley."*

Que artículo 127 de la Ley 1474 de 2011 dispone que *"La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las Contralorías de los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la Contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio."*

Que mediante Sentencia C-103 de 2015, la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000, norma que asignaba a la Contraloría General de la República, la función de advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público, decisión que limitó lo relativo a la advertencia de que trata el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011.

Que el Plan Estratégico 2014 - 2018 *"Control fiscal eficaz para una mejor Gestión Pública"* en el Objetivo Corporativo 1 *"Fortalecer el Modelo de la vigilancia y control fiscal orientado a resultados efectivos y a la mejora de la Gestión Pública"*, determina como su primer producto los beneficios cuantitativos y cualitativos en los sujetos vigilados como producto de control fiscal eficaz.

Que el documento de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la Contraloría General de la República en el marco de las Normas Internacionales de auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores-*ISSAI*, adoptado mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0012 de 2017, en su numeral 1.14.10, define el beneficio de control fiscal como una forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la Contraloría General de la República y por lo tanto en todos los tipos de auditoría, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados por la CGR; a su vez que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

Que conforme a los considerandos previamente señalados, y en armonía con la normatividad vigente, es procedente establecer criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal, con el propósito de cuantificar de manera técnica los ahorros y recuperación que obtienen los sujetos de control, producto del proceso auditor que adelante la Contraloría General de la República.

Que por lo expuesto,



RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA ORGÁNICA

REG-ORG- 0021 -2018

FECHA: 24 AGO. 2018

PÁGINA NÚMERO: 3 de 3

*"Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República"*

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO. CRITERIOS PARA DETERMINAR Y VALORAR LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.** Adoptar los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República, los cuales forman parte integral de la presente Resolución.

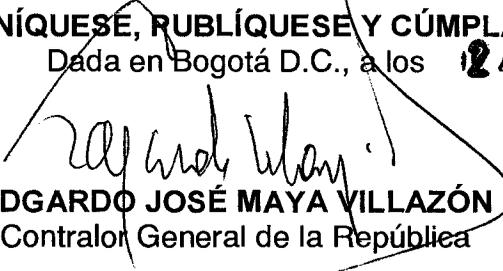
**ARTÍCULO SEGUNDO. APLICABILIDAD.** Los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal, adoptados conforme el artículo primero de la presente Resolución, se aplicarán para cuantificar de manera técnica los ahorros y recuperación que obtienen los sujetos de control, producto del control fiscal que les ejerce la Contraloría General de la República.

**ARTÍCULO TERCERO. SOCIALIZACIÓN.** Los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal deberán publicarse en el Portal Institucional; para tal efecto, las Oficinas de Planeación y de Comunicaciones y Publicaciones, serán las dependencias responsables de dar cumplimiento a esta disposición. Así mismo, deberá publicarse en el aplicativo del Sistema de Control Interno y Gestión de la Calidad-SCIGC.

**ARTÍCULO CUARTO. CAPACITACIÓN.** El Centro de Estudios Fiscales programará las respectivas capacitaciones a los funcionarios de la Contraloría General de la República sobre la metodología que se está adoptando.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** La presente Resolución Reglamentaria Orgánica rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**COMUNÍQUESE, RUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**  
Dada en Bogotá D.C., a los 24 AGO. 2018

  
**EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN**  
Contralor General de la República

Publicada en el Diario Oficial No. 50699 del 28 AGO. 2018

Proyectó: Grupo de Métodos – Oficina de Planeación

Revisó y Aprobó: Lisbeth Triana Casas - Directora Oficina de Planeación  
Ivonne del Pilar Jiménez García – Contralora Delegada Sector Defensa, Justicia y Seguridad y Líder de Macroproceso

Revisión: Xiomara Rivera Vera – Profesional Universitario – Oficina Jurídica  
Aprobó: Iván Darío Gualque Torres -Director Oficina Jurídica

MS.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Oficina de Planeación

**CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS  
BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL EN LA CONTRALORÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**

Agosto 2018

*A*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
Contraloría General de la República

**EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN**  
Contralor General de la República

**ADRIANA HERRERA BELTRÁN**  
Vice Contralora

**LISBETH TRIANA CASAS**  
Directora Oficina de Planeación

**Equipo de trabajo:**  
Grupo Métodos Oficina de Planeación

**Revisión**  
Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad – Líder  
del Macroproceso Control Fiscal Micro  
Contralorías Delegadas Sectoriales

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. PRESENTACIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ANTECEDENTES.....</b>	<b>5</b>
<b>3. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>7</b>
<b>4. LEGISLACIÓN GENERAL DEL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA.....</b>	<b>8</b>
4.1. NORMAS ESPECÍFICAS - BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.....	10
4.2. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL ANTES DE LA LEY 1474 DE 2011 VS. BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL A PARTIR DE LA LEY 1474 DE 2011.....	11
<b>5. CRITERIOS GENERALES A CONSIDERAR EN LA DETERMINACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL EN LA CGR.....</b>	<b>11</b>
<b>6. LINEAMIENTOS Y CONCEPTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.....</b>	<b>14</b>
6.1. OBJETIVO GENERAL.....	14
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
6.3. TERMINOLOGÍA.....	15
<b>7. PRINCIPIOS ORIENTADORES.....</b>	<b>21</b>
<b>8. RESPONSABLES PARA LA DETERMINACIÓN DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.....</b>	<b>22</b>
<b>9. PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>22</b>
9.1. IDENTIFICAR LAS FUENTES DE LOS BENEFICIOS.....	22
9.1.1. <i>Analizar las observaciones.</i> .....	22
9.1.2. <i>Evaluar los Hallazgos.</i> .....	23
9.1.3. <i>Verificar y evaluar los planes de mejoramiento.</i> .....	24
9.1.4. <i>Valorar los resultados de los pronunciamientos emitidos.</i> .....	24
<b>10. CLASIFICAR LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.....</b>	<b>25</b>
10.1. RECUPERACIONES.....	25
10.2. AHORROS.....	26
10.3. RECUPERACIONES O AHORROS POTENCIALES.....	26
<b>11. CUANTIFICAR Y CUALIFICAR LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL.....</b>	<b>26</b>
11.1. COSTOS ECONÓMICOS.....	29
11.2. COSTOS EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS.....	29
11.3. COSTO ECONÓMICO DE OPORTUNIDAD.....	30
11.4. COSTO CONTABLE.....	31
11.5. COSTOS SOCIALES.....	31





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

<b>12. MÉTODOS PARA LA VALORACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE ALGUNAS HERRAMIENTAS PARA EL CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL..</b>	<b>32</b>
12.1.    MÉTODOS DE VALORACIÓN.....	33
12.2.    HERRAMIENTAS DE CÁLCULO.....	34
12.3.    SEGUIMIENTO.....	36
<b>13. REPORTE INTERNO DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL EN LA CGR.....</b>	<b>37</b>
13.1.    FORMATO.....	37
13.2.    INSTRUCTIVO.....	38
13.3.    INSTRUCCIONES GENERALES PARA DILIGENCIAR EL FORMATO.....	38
13.4.    PROCEDIMIENTO DE REPORTE.....	41
<b>14. REPORTE DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL A LA AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>41</b>

## 1. Presentación

El Estado Colombiano y la sociedad demandan de los administradores de los recursos públicos, que producto de su gestión, se obtengan beneficios que superen el costo de dichos recursos o como mínimo el valor de los mismos. Consecuentemente la vigilancia y control fiscal debe ser un generador de valor agregado para el logro en positivo de esta relación beneficio/costo.

La Contraloría General de la República (CGR) implementó un “nuevo modelo de control fiscal”, en el marco del plan estratégico “Control Fiscal Eficaz para una Mejor Gestión Pública, 2014 - 2018”.

Entre los aspectos a resaltar de dicho modelo, está la adopción e implementación de los documentos de: principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y guías de auditoría financiera, de auditoría de desempeño y de auditoría de cumplimiento en el marco de las normas internacionales de auditoría para entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI.

De igual manera, deben converger a este propósito el diseño de los procesos, procedimientos y demás instrumentos para la evaluación de la gestión del Estado, mediante el ejercicio del control fiscal macro.

Es así como dentro de los principios y conceptos generales para las auditorías en la CGR, se incluyen, entre otros, los “beneficios del control fiscal”.

De esta manera, una de las metas institucionales de la CGR, es dar a conocer a la opinión pública los beneficios del control fiscal obtenidos en los ejercicios auditores y a favor del sujeto de control por los sujetos de control fiscal producto de las acciones adoptadas para responder a las observaciones y hallazgos derivados del ejercicio del control fiscal.

Es así como los beneficios generados por los procesos de auditoría u otras actividades de fiscalización, pueden expresarse en términos financieros, económicos y sociales.

## 2. Antecedentes

La Ley 1474 de Julio de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, más conocida como “Estatuto Anticorrupción”, incluyó en el capítulo VIII “Medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción y para el fortalecimiento del ejercicio



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*de la función de control fiscal, específicamente el artículo 127. Verificación de los beneficios del control fiscal:*

*"La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las Contralorías de los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la Contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio."*

En el marco de los nuevos tipos de auditorías, el auditado debe elaborar un Plan de Mejoramiento el cual será reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), así como el avance del mismo. Con excepción de los Planes de mejoramiento producto de las auditorías a los Gastos Reservados que se entrega en físico y sobre cerrado al Despacho del señor Contralor General de la República.

Así mismo, desde el 2011 con la puesta en marcha del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes SIRECI, los sujetos de vigilancia y control de la CGR deben elaborar y rendir el Plan de Mejoramiento en el SIRECI, así como los informes de avance y seguimiento en la forma y términos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de noviembre de 2013.

Sobre dicho plan, la CGR actualmente realiza su evaluación en el desarrollo del proceso auditor. Este enfoque tiene el correspondiente seguimiento y análisis por parte de la CGR, labor que se adelanta y se soporta en los resultados obtenidos por la ejecución de las auditorías financiera, desempeño y cumplimiento, así como por todas las acciones de evaluación y seguimiento que se realicen desde el control fiscal.

Es importante señalar que los beneficios del control fiscal se derivan principalmente de las acciones implementadas en los planes de mejoramiento; así como de pronunciamientos, observaciones y hallazgos, los cuales se traducen en ahorros y recuperaciones.

El control fiscal según la normatividad vigente debe orientar su actividad no solo a la revisión numérica legal, sino a los resultados, los cuales deben incluir la identificación y medición de los efectos e impactos que coadyuven directa o indirectamente al cumplimiento de los objetivos de las entidades o a los resultados de los asuntos auditados, al mejoramiento en positivo de los indicadores de gestión y a la eficiente ejecución de los recursos públicos.

En la dinámica actual se concentran los resultados por concepto de los beneficios del control fiscal, en la evaluación de la gestión de las entidades y sus resultados en el uso de los recursos públicos. La CGR sirve a este objetivo

A



y al fortalecimiento de los sistemas democráticos nacionales y mecanismos de gobernanza, y juegan un papel importante en el mejoramiento de la administración pública destacando los principios de transparencia, rendición de cuentas, gobernanza y desempeño. La ISSAI 20 – Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas ofrece orientación al respecto.<sup>1</sup>

### 3. Marco Conceptual

Las entidades de fiscalización como la General Accounting Office de los Estados Unidos y la National Audit Office del Reino Unido, han hecho esfuerzos para demostrar el valor agregado generado por el proceso de control fiscal, al estimar los beneficios que se originan en las acciones producto de las observaciones y hallazgos formulados por los organismos de control a los sujetos de control fiscal y asuntos auditados. Los beneficios están directamente asociados con la relación beneficio/costo y deben responder a la siguiente pregunta fundamental:

*¿El costo de las acciones del control fiscal del organismo de control, es compensado por los beneficios obtenidos en el mejoramiento de la gestión de los entes o asuntos vigilados?*

En este contexto, es necesario destacar que una de las mayores dificultades para conducir el análisis de costo/beneficio es estimar el valor monetario de un producto o resultado, a veces en este campo hay asuntos que son más fáciles que otros, excepto que se cuente con referentes en costos promedio.

También debe tenerse en cuenta el problema de la agregación de varios resultados, pues ahí corresponde decidir cuál tiene la prioridad, es decir se trata de aplicar una regla de decisión de qué recomendación es mejor y de menor costo al aplicarse.

El presente documento, desarrolla los criterios para la identificación y la valoración de los beneficios directos del control fiscal micro - producto del proceso auditor; del control macro y del control participativo; incluyendo los beneficios potenciales o indirectos, en caso de ser cuantificables y demostrables; para este caso, se tratan los costos implícitos en cualquier acción adelantada por la administración, con el fin de obtener un indicador de costo - beneficio cercano a la realidad, para alcanzar una propuesta de "tasa de retorno, como indicador de la gestión de la CGR.

La propuesta para la determinación de los beneficios, responde a los requerimientos procedimentales para la medición de los beneficios directos, potenciales o indirectos, de largo plazo y de índole organizativa, cultural y

---

<sup>1</sup> Adaptado de la ISSAI 100 – numeral 19



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

social. En consecuencia, se estima que los procedimientos incluidos en la metodología, traduzcan los resultados de la gestión de los auditados en productos susceptibles de medición, ampliando el espectro de la evaluación de la gestión y la labor de la CGR.

Se sabe que algunos temas o asuntos auditados, por su naturaleza y características en la asignación y erogación de recursos, son tan solo el medio para la consecución de resultados en programas y proyectos de alta sensibilidad social, con características constitucionales que deben ser evaluados en su cobertura e impacto en la sociedad ya sea de manera directa o residual, lo que conlleva a realizar análisis diferentes y complementarios a lo numérico legal<sup>2</sup>.

El Control Fiscal, no solamente debe ser efectivo y oportuno, sino también debe ser planeado y focalizado, para evitar en alguna medida las dispersiones y pérdida de esfuerzos en temas que no son la causa real de los problemas y que pueden ser asumidos de manera diferente, para que sus efectos e informes sean de verdad un elemento de coadyuvancia a los sujetos de control y soporte de la sociedad para controlar y optimizar indirectamente la aplicación y ejecución de los recursos del Estado.

Es importante establecer algunas diferencias de tipo conceptual: una cosa es el mejoramiento desde la planeación estratégica del control fiscal y otra la evaluación de los indicadores de la Gestión Pública que se controla con el establecimiento de los criterios y lineamientos que permitan medir los resultados de las acciones que conllevan a la identificación y valoración de los beneficios, sin que con ello estemos negando la relación existente entre los dos temas.

#### **4. Legislación General del Control Fiscal en Colombia**

Las normas que desarrollan las disposiciones constitucionales sobre el control fiscal en Colombia, como una función pública de carácter constitucional, (artículo 267 de la Carta Política), define esta función y le asigna su ejercicio a la Contraloría General de la República.

El Artículo 267 de la Constitución Política señala que "la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales".

---

<sup>2</sup> Cuantificar los beneficios no solamente vistos como ahorros o recuperaciones de dinero alcanzados por la acción fiscal, requiere de un ejercicio académico, al igual que de un esfuerzo institucional para desarrollarlo.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El control fiscal en Colombia se soporta en las Leyes 42 de enero 26 de 1993, el Decreto Ley 267 de 2000, y la Ley 610 de 2000; los criterios jurídicos generadores del trabajo que se realiza, se definen, así:

**Ley 42 de 1993 (Artículo 4)** “El Control Fiscal es la función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”.

**Decreto – Ley 267 de 2000 (Artículo 2).** Es misión de la Contraloría General de la República cumplir cabal y eficazmente las funciones asignadas por la Constitución y la ley en representación de la comunidad, contribuir a la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común y mantener un irrevocable compromiso de excelencia para tales propósitos, inspirada en principios morales y éticos.

**Decreto – Ley 267 de 2000 (Artículo 3).** Son objetivos de la Contraloría General de la República, ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación; evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.

**Resolución Reglamentaria Orgánica 012 del 24 de marzo de 2017.** “Por la se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI”

**Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0014 del 14 de junio de 2017.** Por la cual la Contraloría General de la República adoptó la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores — ISSAI.

**Resolución Reglamentaria Orgánica No. 0015 del 21 de junio de 2017.** Por la cual la Contraloría General de la República adoptó la Guía de Auditoría de Desempeño como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores — ISSAI.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### **4.1. Normas Específicas - Beneficios del Control Fiscal.**

##### **Estatuto Anticorrupción (Artículo 127, Verificación de los Beneficios del Control Fiscal)**

El Congreso de la República expidió en julio de 2011 la Ley 1474 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, conocida como Estatuto Anticorrupción, y establece las siguientes medidas especiales para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal territorial:

- Medición permanente de los resultados e impactos producidos por el ejercicio de la función de control fiscal;
- 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;

Dicha ley establece en el artículo 127<sup>3</sup>, cinco fuentes a partir de las cuales se determinan los beneficios del control fiscal: “observaciones, hallazgos, planes de mejoramiento, advertencia y pronunciamientos.”

En la actualidad solo se aplican cuatro de las cinco fuentes en la Ley, puesto que la Función de Advertencia por decisión jurisprudencial (sentencia C-103 de 2015 del Corte Constitucional) fue declarada inexecutable.

Así mismo, en el marco de los nuevos requerimientos normativos e institucionales para el ejercicio del control fiscal en la CGR, se revisaron y se complementaron los criterios utilizados para la identificación y valoración de los Beneficios, con el fin de articular los resultados del ejercicio del Control y Vigilancia Fiscal con la ley 1474 de 2011.

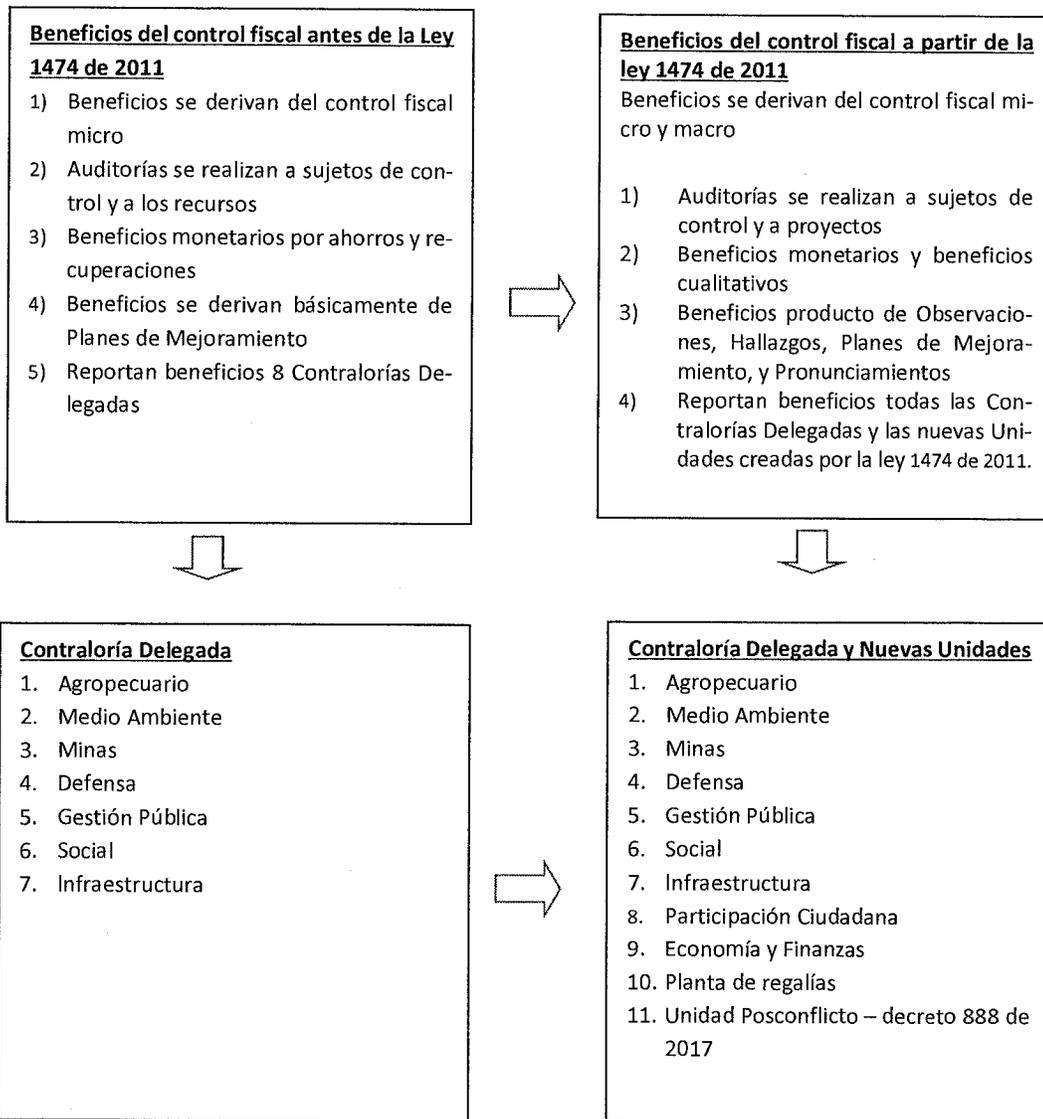
---

<sup>3</sup> Artículo 127. “Verificación de los beneficios del control fiscal. La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las contralorías de los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la Contraloría, que sean cuantificables o calificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.”





#### 4.2. Beneficios del control fiscal antes de la Ley 1474 de 2011 vs. Beneficios del control fiscal a partir de la ley 1474 de 2011.



#### 5. Criterios Generales a considerar en la determinación de los beneficios del control fiscal en la CGR

Para la identificación de los beneficios del control fiscal y su concordancia con el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011, se tiene en cuenta:

- Fuentes de los beneficios incluidos en la norma: Observaciones, Hallazgos, Planes de Mejoramiento y Pronunciamentos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Establecimiento de los criterios de identificación
- Procedimiento de validación de los beneficios.
- Procedimiento de consolidación y reporte.
- Procedimiento de seguimiento.
- Las guías de auditoría Financiera, Desempeño, Cumplimiento y el documento de "Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR".
- Armonización de los beneficios a reportar por la CGR, con los criterios técnicos y normativos establecidos, para la certificación de los mismos por la AGR.
- Cambios en el aplicativo.

#### Actividades Complementarias a Considerar:

- Parámetros para la emisión de los pronunciamientos por parte de la CGR: Para qué casos aplica, quién lo firma, quién debe hacer seguimiento y evaluación y con qué periodicidad, qué dependencias encargadas y el tipo de informe al que dé lugar.
- Concepto de Observación de conformidad con lo señalado en la Ley 1474 de 2011 artículo 127, que de origen al establecimiento y medición de un beneficio.
- Determinación del hallazgo e identificación del beneficio generado. Debe suscitarse un cambio en la forma de hacerse las cosas y visualizar el tema de los Beneficios del Control Fiscal como el valor agregado final de la Gestión de la CGR.

A partir de lo anotado, puede darse una posible recuperación de los recursos afectados y por tanto un beneficio cuantitativo, o en su defecto cualitativo, en la medida que las acciones tomadas por la administración del auditado conduzcan a recuperar o ahorrar recursos y por supuesto a evitar la repetición de los hechos o similares; ello se traduce en el mejoramiento del uso de los recursos aplicados a la ejecución de las políticas públicas y en la gestión de las Entidades desde el punto de vista de sus resultados.

Con el fin de ampliar los criterios de identificación de los Beneficios del Control Fiscal, es necesario anotar que existe gran diferencia conceptual de la forma como se asume la evaluación de las actividades y los resultados en el sector privado con respecto a los resultados del sector público. El privado evalúa sus actividades y resultados en términos monetarios o ganancias esperadas, lo que conlleva a que ellos mismos decidan sobre los servicios que ofrecerán y en qué condiciones serán ofrecidas a sus clientes o franja de mercadeo establecida, quienes en última instancia determinarán



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el grado de satisfacción obtenido por ese bien o servicio versus el valor erogado para su adquisición.

En el sector público las evaluaciones son enfocadas de manera diferente debido que estas se proyectan en términos del Bienestar Social con incidencia general o colectiva dependiendo del tema o asunto que se esté evaluando, excepto cuando se trata de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; por lo tanto para evaluar los resultados de lo público se debe tener en cuenta la sumatoria de las opiniones individuales de los beneficiarios del programa, proyecto o asunto y basarlos en las satisfacciones individuales de las necesidades, las que sumadas nos permiten inferir en el grado en la cual se ha brindado un bienestar general.

Por lo anterior se puede afirmar que lo público tiene como objetivo final la búsqueda de un Beneficio Social, sin desconocer que existen otros tipos de objetivos o metas que de manera indirecta o directa son complemento de estos objetivos, por eso no es posible separar los análisis económicos de los análisis sociales, como parte fundamental para financiamiento y logro de las políticas públicas.

- Beneficios del control fiscal macro: Las Contralorías Delegadas Sectoriales a través de las Direcciones de Estudios Sectoriales y la Coordinación Macro de Regalías, deben tener un papel activo en relación con los beneficios del control fiscal, por ejemplo, a través de los análisis de los resultados de las auditorías a proyectos o asuntos de la respectiva Contraloría Delegada y los beneficios sectoriales que de allí se determinen, considerando los perjuicios que por la aplicación de malas prácticas administrativas, deficiencias e inconsistencias detectadas conllevan al desvío de los objetivos sectoriales en detrimento de los diferentes segmentos económicos del país.
- Instrumentos requeridos por las nuevas dependencias para el ejercicio de la vigilancia y control.
- Se debe, mantener un nexo estrecho con las dependencias creadas a partir de la Ley 1474 de 2011 en la CGR, en lo referente a los instrumentos técnicos que se implementen en esas dependencias para el desempeño de sus funciones.



## **6. Lineamientos y Conceptos para la determinación de los Beneficios del Control Fiscal.**

Los lineamientos y conceptos para la determinación de los beneficios del control fiscal, son los parámetros sobre la forma como se puede medir el impacto económico y social del proceso de Vigilancia y Control Fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República (CGR); El cual permite cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas en los planes de mejoramiento o producto de observaciones, hallazgos y pronunciamientos efectuados por la CGR, así mismo, que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

La mayoría de los beneficios del control fiscal se originan por las acciones y resultados de la auditoría del control fiscal micro, al evaluar la gestión de las entidades en el uso de los recursos públicos, actuaciones que en algunos casos generan hallazgos de auditoría tras agotar un proceso de observaciones efectuadas por los auditores y las respuestas de los auditados.

Cuando los equipos de control fiscal comunican a la entidad sobre las desviaciones, errores y discuten las debilidades de los sistemas y los posibles mejoramientos, y estos conducen a beneficios importantes, estos deben incluirse en las cifras agregadas.

De otra parte, la CGR también participa en la determinación de beneficios originados por resultados de otras actividades de control, como es el caso del Control Fiscal Macro que se encarga de evaluar los resultados de las Políticas Públicas a nivel macro y sectorial.

### **6.1. Objetivo General**

Establecer el marco para clasificar, registrar e informar de manera clara, los beneficios obtenidos, producto de los procesos auditores y otras actividades de control y de las acciones implementadas por los ejecutores como consecuencia de las observaciones, hallazgos y pronunciamientos emitidos por la CGR.

### **6.2. Objetivos Específicos**

- Determinar y estandarizar la terminología y definiciones para la determinación y análisis de los beneficios.
- Orientar a los auditores y a quienes ejerzan funciones de control fiscal, sobre como recopilar y reportar los beneficios producto de las observaciones, hallazgos y pronunciamientos, consignados en mesas de

trabajo, informes de auditoría o en otros productos, según sea el caso, así como los que resulten de la determinación de la efectividad de los planes de mejoramiento.

- Dar lineamientos para el cálculo de costo beneficio, la tasa de retorno y las demás herramientas y procedimientos técnicos utilizados, según sea el caso.
- Servir como marco de referencia para la interpretación y análisis de los beneficios.
- Instruir sobre el registro de la información de los beneficios del control fiscal en el aplicativo vigente en la CGR con los correspondientes soportes, con el fin de generar los informes y reportes que la alta dirección requiera sobre el particular, e informar a la Ciudadanía, al Congreso o quien dentro de sus funciones requieran información sobre los resultados de la gestión fiscalizadora.
- Dar un marco de referencia para rendir los informes que requiera la AGR, quien debe validarlos.

### 6.3. Terminología.

A continuación, se relaciona y se hace una aproximación de las definiciones, de los términos utilizados en este documento para facilitar su comprensión y auspiciar la unidad de criterio.<sup>4</sup>

Definiciones compartidas entre la Auditoría General<sup>5</sup> y la CGR:

- **Beneficio:** Impacto positivo en el sujeto de control y/o en determinado sector de la comunidad generado por una actuación de la Contraloría, que puede derivarse del proceso auditor, de los estudios macroeconómicos comunicados, pronunciamientos o acciones del control fiscal participativo.

Estos beneficios consisten en ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos alcanzados por un sujeto de control. Sus efectos se traducen en el fortalecimiento de la gestión pública, en aras de optimar la calidad de vida de la comunidad.

Por regla general esos impactos o cambios positivos deben ser medibles o cuantificables. Sin embargo, cuando la medición no sea posible, se deberá

---

<sup>4</sup> La terminología presentada, ha sido complementada con los nuevos conceptos normativos dados por ley 1474 de 2011, en lo referente al tema de los Beneficios del Control Fiscal y con algunos términos utilizados por la Auditoría General de la República, los cuales están direccionados con los nuevos propósitos y lineamientos del artículo mencionado y con los principios orientadores del Control Fiscal.

<sup>5</sup> Metodología para la identificación, evaluación, cuantificación y certificación de los beneficios del control fiscal. Diciembre 2010.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

documentar, describir y demostrar claramente el beneficio social, mejoramiento o impacto obtenido, indicando el número aproximado de población beneficiada.

En cada caso, deberá describirse y demostrarse plenamente la forma en que el riesgo patrimonial fue prevenido o el ahorro, la recuperación, la compensación o la mitigación efectivamente se produjeron; o las mejoras en la gestión pública y prestación del servicio del sujeto resultaron reales y cuantificables. Todo lo anterior, con sus correspondientes soportes.

Existen otros tipos de actuaciones del control fiscal que benefician e impactan positivamente a los ciudadanos cuando, por ejemplo, se impiden cobros indebidos por parte de la administración. En este caso, la Contraloría contribuye a generar en el ciudadano confianza frente al control fiscal e igualmente confianza y legitimidad frente a las instituciones vigiladas.

Los beneficios se clasifican en directos e Indirectos.

- **Beneficios Directos:** Recuperaciones y ahorros de recursos, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos plenamente soportados, evidentes, cuantificables y/o cualificables.
- **Beneficios Indirectos:** Son acciones que no generan ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos por sí mismas, pero indirectamente, apoyan actividades que sí lo hacen. Ejemplos: a) Pronunciamientos o actuaciones de control que traen como consecuencia la generación de una política pública inexistente o ajustes a las que están vigentes, en beneficio de determinada población objetivo. b) Pronunciamientos o actuaciones del control fiscal que generen un mejoramiento en el apoyo técnico al control político. c) Ajustes a los planes, programas o proyectos y/o presupuestos de la entidad territorial o cualquiera de sus entidades en beneficio de determinada población objetivo. d) Supresión de cobros ilegales a los contribuyentes. e) Pronunciamientos efectivos frente a alianzas estratégicas. Cuantificables sólo con base en el aumento de valor de las empresas y la mejora del servicio en cobertura y calidad f) Programas de capacitación o actualización que mejoren la gestión pública. g) Mejoramiento en procesos de planeación, medición y control de actividades.
- **Beneficio Ambiental:** Mejora que una acción puede generar en los recursos naturales y el medio ambiente, que surge como consecuencia de la observación o actuación de la Contraloría.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Acción Correctiva:** Actividad(es) efectivamente realizada(s) por el sujeto de control que subsana(n), o corrige(n) las causas del hallazgo, pronunciamiento u observación efectuada por la Contraloría, en alguna de sus actuaciones macro, micro o participación ciudadana.
- **Acción Preventiva:** Medida adoptada por el sujeto de control, que efectivamente elimina las causas de hallazgos potenciales para prevenir su ocurrencia, como resultado de pronunciamientos de control, por parte de la Contraloría.
- **Ahorro:** Erogación dejada de hacer o pagar por parte del Sujeto de Control, al atender la notificación del hallazgo por parte del organismo de control fiscal. Ejemplos: Supresión o modificación de actividades, procesos o dependencias. Estos beneficios pueden ser medidos calculando los recursos ahorrados. Modificación de las condiciones de algunos compromisos u obligaciones onerosas o inequitativas para la Entidad haciéndolas menos gravosas.
- **Compensación:** Acción correctiva adelantada por un sujeto de control o un particular ante un hallazgo u otro tipo de pronunciamiento de la Contraloría, que genere como resultado el resarcimiento por el daño causado al patrimonio ambiental. Consiste en igualar en opuesto sentido el efecto negativo causado. Por ejemplo: reforestación a cuencas hidrográficas; compensaciones en recursos por el uso del agua e indemnizaciones por el impacto negativo a la salud.
- **Mitigación:** Acción correctiva adelantada por un sujeto de control o un particular ante un hallazgo u otro tipo de pronunciamiento de la Contraloría, que genere como resultado la mitigación o disminución de los efectos negativos del daño causado al patrimonio ambiental. IMPACTO: Cambio (positivo o negativo), generado - a partir de una línea de base - por una política, programa o proyecto, sobre la población a la cual va dirigida la acción.

Ejemplo:

Las autoridades ambientales han detectado en la capital de la república graves problemas ambientales que están deteriorando la salud de los capitalinos por lo que han implementado un Plan de Mitigación ambiental para el control de Emisiones Gaseosas, Material Particulado, Ruidos y Vibraciones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Efectos Ambientales que se desea prevenir o corregir:

- Afectación de la Calidad del Aire, Flora y Fauna
- Afectación de Agua, Suelo y Paisaje
- Afectación a Seguridad de Operarios y Salud de la Población.

Acciones de Mitigación:

Material Particulado y/o Polvo: tareas. Las mismas deberían ser evitadas en días muy ventosos.

Se deberán organizar las excavaciones y movimientos de suelos de modo de minimizar a lo estrictamente necesario el área para desarrollar estas tareas. Las mismas deberían ser evitadas en días muy ventosos. Ruidos y Vibraciones: - Las tareas que produzcan altos niveles de ruidos, como el movimiento de camiones, hormigón elaborado, suelos de excavaciones, materiales, insumos y equipos; y los ruidos producidos por la máquina de excavaciones (retroexcavadora), motoniveladora y pala.

Las vibraciones de los equipos y maquinarias pesadas y la contaminación sonora por el ruido de los mismos, durante su operación, pueden producir molestias a los operarios y pobladores locales, como por ejemplo durante la demolición de estructuras existentes, excavaciones, compactación del terreno y/o durante la construcción y montaje de la infraestructura (edificios, oficinas, locales, y obras complementarias). Por lo tanto, se deberá minimizar al máximo la generación de ruidos y vibraciones de estos equipos, controlando los motores y el estado de los silenciadores, mecánica y la máquina compactadora en la zona de obra, ya sea por la elevada emisión de la fuente o suma de efectos de diversas fuentes, deberán estar planeadas adecuadamente para mitigar la emisión total lo máximo posible, de acuerdo al cronograma de la obra, etc.

- **Impacto del Control Fiscal Social:** Mejora que, gracias al ejercicio del control fiscal participativo, entre otros, y como resultado de una intervención de la administración, experimenta una comunidad respecto a una situación problemática deficitaria precedente.
- **Línea Base:** Es el valor del indicador del problema social identificado que se va a solucionar o a mitigar con la intervención del sujeto de control a través de sus planes, programas y proyectos. Las contralorías evalúan la consistencia de las líneas de base para medir su propia contribución al mejoramiento de la gestión pública desde su labor de control fiscal.

- **Recuperación:** Valor derivado de acciones correctivas realizadas por un sujeto de control en cuanto a la recuperación de activos o eliminación de pasivos inexistentes, reincorporación de bienes o derechos por devolución, reintegro, cancelación, supresión o reducción de obligaciones. Lo anterior, se traduce en el aumento patrimonial sin erogación de fondos, e incluye las recuperaciones de cuencas, acequias y humedales, rondas, espacio público, usos del suelo, población beneficiada de todos los anteriores, gracias a los pronunciamientos del organismo de control. En aquellos casos en los que no sea posible la cuantificación de los beneficios, por lo menos deberán explicarse en cuadro anexo las evidencias fácticas de los mismos y el número aproximado de población beneficiada.

Incluye, además, la identificación de derechos que las entidades no ejercen, tales como la acreditación de la propiedad de muebles o inmuebles, aplicación de multas, cobro de intereses moratorios, recuperación coactiva de cartera, entre otros. El beneficio de este tipo de hallazgos inicialmente puede equipararse al valor de los bienes incorporados o el dinero proveniente de los derechos ejercidos.

Definiciones complementarias de uso por parte de la CGR:

- **Control Macro:** Evalúa el comportamiento de las finanzas, el grado de cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas, proyectos, asuntos y sus objetivos globales, igualmente determina el resultado fiscal y analiza la consistencia de la política fiscal con las demás políticas macroeconómicas.<sup>6</sup>
- **Costo:** Valor monetario de los consumos de factores que supone el ejercicio de una actividad económica destinada a la producción de un bien o servicio.
- **Costo Contable:** Constituidos por todos aquellos pagos y gastos realizados o incurridos por la empresa susceptible de registro, usualmente orientados al desarrollo de su actividad, tales como: la adquisición de materias primas e insumos, maquinarias, pagos de sueldos, entre otros.

---

<sup>6</sup> El control fiscal macro evalúa también el impacto de las políticas económicas sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, el bienestar general y la posición fiscal del sector público.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Costo Económico o de Oportunidad:** Corresponde a las oportunidades que se pierden cuando no se utilizan los recursos de la entidad para el fin que tienen mayor valor.<sup>7</sup>

El costo de oportunidad se entiende como aquel costo en que se incurre al tomar una decisión y no otra.

- **Costo Explícito:** Los costos explícitos se pagan con dinero. Se identifican como fijos y variables, directos e indirectos.<sup>8</sup>
- **Costo Implícito:** Es el costo de utilizar su propio capital por parte de una entidad.
- **Costo Social:** El costo social viene representado por los beneficios o bienestar que la sociedad deja de percibir (pierde) cuando el uso de los recursos productivos de una nación o entidad no es óptimo.
- **Beneficio - Costo R/B/C:** Se define como el valor presente de los Beneficios sobre el valor presente de los costos.
- **Hallazgo:** El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular al comparar la condición (situación detectada) con el criterio (deber ser), en que la primera dista negativamente del segundo.
- **Observación:** Cuando la CGR detecta y comunica irregularidades en la gestión al sujeto de control o ente territorial, que requieren respuestas y acciones correctivas.<sup>9</sup>

La observación en auditoría corresponde al resultado evidenciado en las operaciones financieras, transacciones, contratos, procesos, entre otros aspectos, sobre los cuales se detectaron posibles deficiencias o

---

<sup>7</sup> La cantidad de dinero pagada por un recurso que podría haberse gastado en otra cosa, así que, ése es el costo de oportunidad de usar dicho recurso".

<sup>8</sup> Los costos que registra en la actualidad el contador de cualquier empresa o entidad, son los costos explícitos, por los que la empresa desembolsa dinero en efectivo, tales como sueldos y salarios, mantenimiento de los camiones, peajes, pagos de servicios, etc.

<sup>9</sup> Una observación se define como cualquier desviación del deber ser. Si dicha desviación no se corrige durante el proceso auditor, la observación se convierte en hallazgo de auditoría. Hay observaciones que son corregidas por sujeto de control durante el proceso auditor, que finalmente no se convierten en hallazgo, sin embargo, dan lugar a beneficios.

irregularidades que pueden constituir un riesgo inherente de pérdida o mal uso de recursos públicos, y que surgen de la verificación, evaluación y análisis sobre la gestión y resultados de los sujetos de vigilancia y control de CGR, en la ejecución de las actuaciones de control fiscal.

- **Pronunciamiento:** Se relaciona con los estudios e informes oficiales y con la fijación de una posición institucional frente a un tema, un pronunciamiento puede provenir de denuncias, hallazgos del control micro o del control macro (informes de ley, evaluación de políticas públicas).

Para manifestarse sobre políticas públicas y el plan nacional de desarrollo o en algunos casos, en temas jurídicos o fallos que se emitan de las altas cortes y que afecten positiva o negativamente, los propósitos del Estado Colombiano.

- **Soporte:** Documentos, análisis o estudios con los que se establecen y prueban tanto las observaciones de la CGR como las acciones y la valoración de los ahorros y recuperaciones por parte del ente auditado.

## 7. Principios Orientadores.

A partir del proceso auditor, de las demás acciones de vigilancia y control, y de las acciones emprendidas por el Sujeto de Control o ente territorial, el equipo de funcionarios de la CGR, identifica los beneficios (cuantitativos) o mejoramientos (cualitativos), teniendo en cuenta los siguientes principios orientadores:

- Los beneficios o mejoramientos deben surgir a partir de los Hallazgos, Observaciones o Pronunciamientos formulados por la CGR, en los informes de cada auditoría, mesas de trabajo de las auditorías en curso, evaluación de la efectividad y seguimiento de los planes de mejoramiento o de cualquier otro producto generado, y que se trate de acciones evidenciadas, debidamente soportadas.<sup>10</sup>
- Que el equipo de funcionarios de la CGR y el respectivo Comité de Evaluación Sectorial o Intersectorial, según sea el caso, o en su defecto el nivel directivo en las demás dependencias, reconozcan la importancia y utilidad de la acción tomada por la entidad conforme a sus resultados e impactos.
- Que sea cuantificable o cualificable.

---

<sup>10</sup> La metodología de los beneficios del control fiscal que propone la CGR en cumplimiento de la ley 1474 de 2011 es perfectamente compatible con los parámetros establecidos por la AGR, por lo tanto, los beneficios pueden reportarse para su seguimiento, en los formatos 01 y 02 de la AGR presentados en este documento.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Que la acción de mejora sea formalizada y ejecutada por el Sujeto de Control o ente territorial.
- Que exista nexo de causalidad entre el hallazgo, la acción de mejora planteada por el Sujeto de Control o ente territorial y sus resultados.
- Que sea real: Los beneficios deben ser efectivos es decir si es cuantificable que se haya realizado el desembolso y si es cualificable que se haya evidenciado la mejora del proceso.

## **8. Responsables para la determinación de Beneficios del Control Fiscal.**

Todas las dependencias de la CGR, que realizan funciones de control fiscal son potencialmente generadoras y responsables en la determinación de beneficios de control fiscal, en ellas tenemos:

- Contralorías Delegadas Sectoriales – Direcciones de Vigilancia Fiscal y de Estudios Sectoriales.
- Contraloría para Economía y Finanzas Públicas
- Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.
- Contralores Intersectoriales
- Unidad para el Posconflicto
- Planta de Regalías
- Gerencias Colegiadas Departamentales.

## **9. Procedimiento.**

Para cuantificar o cualificar los beneficios producto de los procesos de Control Fiscal, por concepto de recuperaciones y ahorros de recursos que logran los sujetos de control u otros beneficios e impactos, se debe atender el siguiente procedimiento:

### **9.1. Identificar las fuentes de los beneficios.**

De conformidad con la Ley 1474 de 2011. (Julio 12); y Reglamentada por el Decreto Nacional 1510 de 2013, los beneficios se sustentan en las acciones llevadas a cabo por el sujeto de control o ente territorial, producto de Observaciones, Hallazgos, Planes de Mejoramiento y Pronunciamientos realizados por la CGR.

#### **9.1.1. Analizar las observaciones.**

El trabajo de vigilancia y control que se adelanta en las entidades fiscalizadas, finalmente se traduce en una lista de observaciones, la cual es puesta en conocimiento del Gestor Fiscal para su evaluación y respuesta.

Como resultado del citado análisis el sujeto de control o ente territorial presenta tres tipos de situaciones:

- Primero, la entidad logra demostrar que la observación presentada por la CGR no es consistente, por lo que debe ser retirada.
- Segundo, la entidad no logra desvirtuar la observación, por tanto, se configura como hallazgo de auditoría.
- Tercero, la entidad aplica los correctivos a la observación presentada por el grupo fiscalizador, al momento de su conocimiento o en el desarrollo de la auditoría que se adelanta.

Este último caso es el que se configura como Beneficio del Control Fiscal, por concepto de observaciones sin que se configure como hallazgo.

Ejemplo:

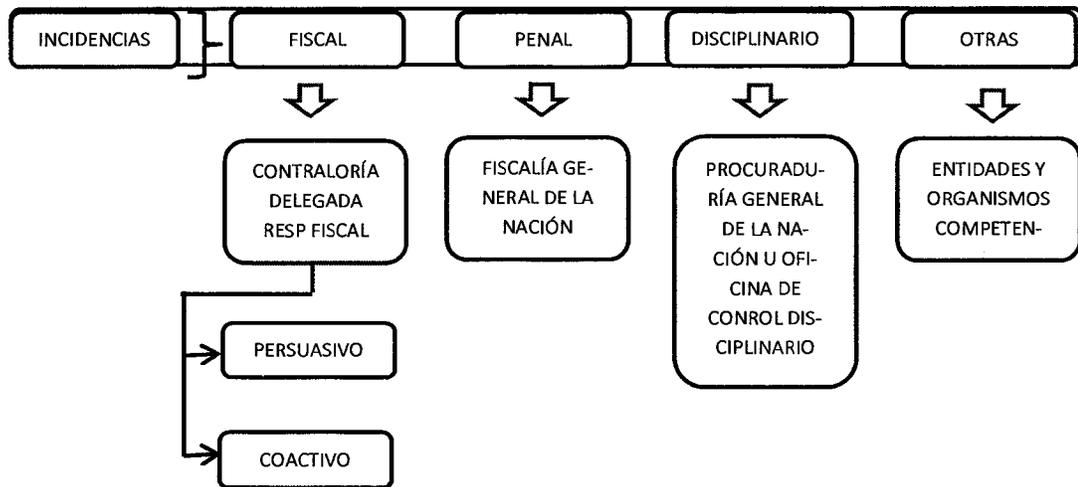
En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC- en desarrollo de la auditoría que se adelantó, se evidenció, que en un Complejo Penitenciario se carecía de la señalización pertinente que indicara las rutas de evacuación conforme con las normas internacionales de seguridad; así mismo los extinguidores se encontraban vencidos, hechos que fueron reportados a las directivas de la institución, quienes corrigieron la situación y la soportaron al equipo auditor.

El caso anterior se configuró como un beneficio del proceso de Control y Vigilancia Fiscal, que fue subsanado desde la observación, y que no se constituyó como hallazgo, sin embargo, el hecho de haberse identificado el riesgo le ahorra al Estado Colombiano unos recursos importantes no cuantificables en dinero y en vidas humanas en caso de un siniestro.

### **9.1.2. Evaluar los Hallazgos.**

Cuando un hallazgo producto de la actividad fiscalizadora es comunicado al sujeto de control, y éste procede a realizar acciones correctivas sobre la causa que la generó en el mismo periodo del proceso de la fiscalización, el beneficio determinado se reporta en ese mismo año, antes del traslado del hallazgo.

El hallazgo con incidencia fiscal es trasladado a la Contraloría Delegada para Investigaciones y Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, quien deberá adelantar o continuar con el proceso, posteriormente será reportado como cobro persuasivo o cobro coactivo configurándose como el resarcimiento al daño, el cual no es otra cosa que una recuperación obtenida por una acción fiscal.



Los hallazgos que se trasladan a la Fiscalía, Procuraduría u otras instancias como resultado de los procesos de fiscalización, pueden generar beneficios de tipo cualitativo por las acciones que puedan tomar estas instituciones.

### 9.1.3. Verificar y evaluar los planes de mejoramiento.

El Plan de Mejoramiento formulado y suscrito por los sujetos de control y entes territoriales, contiene las acciones de mejora tendientes a eliminar las causas que generaron los hallazgos incluidos en los informes producto de la vigilancia fiscal adelantada por la CGR. Cuando se evalúe la efectividad del plan de mejoramiento, dependiendo del alcance del proceso auditor previsto, se verifica por parte de la CGR, que estos hallazgos fueron subsanados y debidamente soportados, consolidándose como un Beneficio del Control Fiscal.

### 9.1.4. Valorar los resultados de los pronunciamientos emitidos.

El pronunciamiento es función exclusiva del Contralor (a) General de la República y el Vicecontralor quienes, soportados en las dependencias de la CGR o en su grupo asesor, determinan y evalúan los temas de importancia nacional pronunciándose sobre su impacto.

La dependencia de la CGR donde corresponda el tema o asunto del pronunciamiento, debe adelantar el proceso de monitoreo y evaluación de resultados, que permita establecer los beneficios.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ejemplo: Las auditorías a los Planes Departamentales de Agua, abrieron el debate sobre el tema de las vigencias futuras, dando lugar a un pronunciamiento emitido directamente por el Contralor (a) y el Consejo de Estado. Con este pronunciamiento de la CGR, se incidió en el mejoramiento de la política pública relativa a dichos planes.

Otros temas en los cuales la CGR se ha pronunciado en el pasado, en cabeza de los contralores en ejercicio, son los casos sobre el pasivo pensional o la cuantificación de la deuda.

## **10. Clasificar los beneficios del control fiscal.**

Los beneficios se clasifican en recuperaciones o ahorros u otros impactos según corresponda, teniendo en cuenta las acciones y los criterios anotados como fuentes de los beneficios.

### **10.1. Recuperaciones.**

Se trata de bienes o derechos devueltos, restituidos, reintegrados o reembolsados a la entidad, o la cancelación, supresión o reducción de obligaciones inexistentes; igualmente, las recuperaciones de cuencas, acequias y humedales, rondas, espacio público, usos del suelo, población beneficiada por las acciones mencionadas, gracias a los pronunciamientos del organismo de control.

En resumen, se presentan recuperaciones cuando existe un aumento patrimonial sin erogación de fondos, producto de un incremento en los activos o una disminución en los pasivos, mejoramiento de la calidad de vida y recuperación del medio ambiente.

En aquellos casos en los que no sea posible la cuantificación de los beneficios, como mínimo se deberán explicar en cuadro anexo las evidencias fácticas de los mismos y si es posible el número aproximado de población beneficiada.

Ejemplos:

- a. Identificación, reconocimiento e incorporación en los activos de derechos que las entidades no ejercen, tales como la acreditación de la propiedad de muebles o inmuebles, aplicación de multas, cobro de intereses moratorios, recuperación coactiva, entre otros. El beneficio de este tipo de hallazgos inicialmente puede equipararse al valor de los bienes incorporados o el dinero proveniente de los derechos ejercidos.
- b. Recuperación de activos o eliminación de pasivos existentes.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- c. En cuanto a beneficios determinados por su impacto y de difícil cuantificación, tenemos: Una auditoría al Instituto de Investigaciones Marinas, INVEMAR, presenta un hallazgo de auditoría donde se establece el deterioro del museo, el cual contiene y conserva la colección de especies marinas, con valor incalculable; en este caso, una vez recuperado el museo se observa un importante beneficio no cuantificable en cuanto a la pérdida o deterioro de este acervo científico, tiene un impacto de características negativas e irrecuperables para la comunidad científica, entre otras.

### **10.2. Ahorros.**

Se originan cuando la entidad al realizar una acción preventiva o correctiva, evita la erogación de recursos o el deterioro de los recursos naturales que generarían incuantificables pérdidas.

Ejemplos:

- a. Supresión o modificación de actividades, procesos o dependencias.
- b. Modificación de las condiciones de algunos compromisos u obligaciones onerosas o inequitativas para la Entidad haciéndolas menos gravosas.
- c. Revisión o supresión de licencias ambientales que potencialmente puedan afectar los recursos naturales no renovables.

### **10.3. Recuperaciones o Ahorros potenciales.**

Se trata de los beneficios que cubren realizaciones futuras y obedecen a cálculos y proyecciones generados por la modificación de las condiciones de algunos derechos, compromisos u obligaciones que incrementan el patrimonio o producen mayores ingresos a las entidades, por ejemplo, corrección en una fórmula de liquidación que mejore las condiciones del ingreso.

En estos eventos se debe tener en cuenta la parte que se vaya causando y cobrando o pagando según se presente, la parte restante se reportará a medida que se verifique su realización.

### **11. Cuantificar y Cualificar los Beneficios del Control Fiscal.**

Tiene que ver con la asignación de un valor monetario expresado en pesos a cada una de las recuperaciones o ahorros identificados o por la cualificación de los mismos, dependiendo el objetivo y resultado de la evaluación.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dichos valores se determinan en el análisis hecho por la CGR durante el proceso de fiscalización del sujeto de control o ente territorial y se deben reflejar en el “efecto” como parte de los atributos del hallazgo y por ende como cuantificación o cualificación del beneficio. Como medio de prueba el ingreso real al presupuesto, a la cuenta del tesoro o de la entidad.

El efecto de un hallazgo se entiende como el resultado adverso, real o potencial, que resulta de la condición encontrada, normalmente representa la pérdida en dinero, bajo nivel de economía y eficiencia en la adquisición y utilización de los recursos o en la ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas del asunto o de la política pública con impactos negativos en el bienestar de los beneficiarios.

Siempre que sea posible, debe presentarse en el hallazgo el efecto cuantificado en dinero u otra unidad de medida o en su defecto cualificado, el cual es correspondiente con el beneficio identificado.

Por ejemplo, en los siguientes casos, entre otros:

- a. Uso antieconómico o ineficiente de los recursos humanos, materiales y financieros.
- b. Pérdida de ingresos potenciales.
- c. Mayores costos.
- d. Incumplimiento de disposiciones generales.
- e. Inefectividad en el trabajo (no se están realizando como fueron planeados o lo mejor posible).
- f. Gastos indebidos (mayores valores pagados a los pactados)
- g. Informes o registros poco útiles, poco significativos o inexactos.
- h. Control inadecuado de recursos o actividades.
- i. Ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas. Los beneficios se deben demostrar, basándose en análisis como: computaciones, estudios, comparaciones, testimonios, documentación de la entidad, informes de auditoría interna u otras fuentes apropiadas.

A veces no es práctico ni posible calcular una pérdida financiera, real o futura. La imposibilidad de medir o estimar una pérdida financiera no es una razón válida para no informarla. En este caso se deben señalar los riesgos y condiciones que podrían ocasionar pérdidas de un tipo o de otro. Cuando la importancia de una deficiencia se representa por una pérdida potencial, el hallazgo debe señalar claramente este factor.

La administración de la entidad debe entonces asumir la responsabilidad de establecer acciones correctivas o preventivas apropiadas y una vez tomadas, cuantificarlas.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al determinar los beneficios se deberá describir y demostrar plenamente la forma en que el riesgo patrimonial fue prevenido; que los ahorros, las recuperaciones, las compensaciones o las mitigaciones, efectivamente se produjeron; que las mejoras en la gestión pública y prestación del servicio del sujeto resultaron reales, cuantificables o cualificables; todo lo anterior, con sus correspondientes soportes.

Algunas de las metodologías de investigación y evaluación, que apoyan la cuantificación y cualificación de los beneficios, pueden ser entre otras, las siguientes: Para análisis cuantitativo: modelaciones, investigación de operaciones, análisis beneficio/costo, análisis de riesgos y valoraciones económica y ambientales; Para análisis cualitativos: encuestas/sondeos, estudios de casos, análisis multicriterio y valoraciones no económicas de bienes y servicios.

Los beneficios que en manera definitiva no puedan ser cuantificados y se determine su contexto de cualificación, deben en todo caso ser el producto del análisis y consenso entre el auditado y el auditor.

Aspectos a considerar en la Cuantificación de los Beneficios.

Para determinar el valor de los beneficios, debe tenerse como base:

- a. Transparencia de la información Pública.
- b. Evaluación de la gestión de los administradores y ejecutores de los recursos públicos, del cumplimiento o no de los objetivos, del uso de los insumos, de los productos obtenidos, de los resultados e impacto, elementos que proporcionan información real del costo en el logro de los objetivos y de la efectividad en el cumplimiento de lo programado por la entidad y por extensión de la política pública.
- c. El impacto o afectación positiva en la comunidad de la acción fiscalizadora de la CGR, para lo cual deberá estar claramente demostrado el beneficio social y su impacto. (Población Beneficiada).
- d. Las herramientas y los métodos utilizados en la acción de seguimiento fiscal, corresponda técnicamente a lo requerido para la determinación de los resultados que serán sometidos a examen, para considerar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos de las entidades programas recursos o asuntos evaluados.

Para lo anterior se podrán aplicar, entre otros, los siguientes conceptos de costos:



### 11.1. Costos Económicos.

Toda entidad pública o privada que produce un bien o presta un servicio con recursos del Estado, debe ser evaluada mediante la aplicación de procedimientos y utilización de herramientas técnicas, que permitan a los gestores y a los organismos de control, analizar si la entidad cumple con los objetivos económicos (maximización de utilidades) y sociales (Impactos, Población Atendida), para la cual fueron creados.

Los costos económicos incluyen los costos explícitos (contables/causado o desembolsos en efectivo), y los implícitos. Por ejemplo, el valor del tiempo del gestor fiscal y de empleados en una Entidad, o todos los costos de oportunidad vinculados en una actividad productiva.

### 11.2. Costos Explícitos e Implícitos

En los análisis económicos, se deben considerar los costos de los factores de servicios o de producción que utilizan las entidades, considerando como premisas que en cada utilización de un recurso hay una oportunidad o una pérdida por no utilizarlo en otra cosa.<sup>11</sup> Asimismo, deben considerar los costos pagados y no pagados con dinero en efectivo, como son los costos implícitos y los explícitos.

**Costos explícitos:** Los costos explícitos son aquellos que se generan por el giro normal de las actividades de una entidad y se asumen con la erogación de recursos monetarios. Los mismos, son desembolsables y contables, ejemplo: compra de activos.

**Costos Implícitos:** Se relacionan con los costos de oportunidad que conlleva la toma de una decisión. Por ejemplo, una entidad invierte en un determinado proyecto, pero eso implica no poder invertir en otro; lo que pudo haber ganado en ese otro proyecto, es su costo de oportunidad.

La utilización conceptual de los costos implícitos, podrían teóricamente desarrollarse para la medición de algunos resultados obtenidos por los sujetos de control en algunos temas específicos en los cuales el concepto pueda ser aplicado.

---

<sup>11</sup> Kafka señala que "es debido al concepto de costo de oportunidad que en el análisis económico se diferencian los costos explícitos de los implícitos. Los costos explícitos son los observables (salarios pagados a los empleados, costos de materiales, impuestos, etc.) mientras que los implícitos son los que se refieren a los recursos propios que podrían ser utilizables en ocupaciones o usos alternativos."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La evaluación de los costos implícitos, en cualquier acción adelantada por la administración, pretende obtener de los mismos un indicador de costo – beneficio que permita a través del ejercicio del proceso de control fiscal, emitir concepto sobre la realidad de los hechos económicos.

Una entidad incurre en costos implícitos cuando renuncia a una acción externa como alternativa de operación. Son costos implícitos de una entidad:

- El uso del propio capital (dinero o activos) de la entidad.
- El uso del dinero, los activos y recursos financieros de la entidad.  
El costo de utilizar su propio capital es un costo implícito para la entidad – y un costo de oportunidad – porque en vez de utilizar su propio dinero para la compra de activos, (necesarios o innecesarios) podría haber puesto su dinero en un portafolio de inversiones. En cualquiera de estos casos, se genera ingresos por concepto de la inversión.

### **11.3. Costo Económico de Oportunidad.**

El costo económico o de oportunidad se relaciona con los efectos económicos en que se incurre al tomar una decisión y no otra. Es aquel valor o utilidad que se sacrifica por elegir una alternativa en lugar de otra.

Desde el contexto económico, el costo de oportunidad se mide por el rendimiento de los fondos que han sido invertidos en un negocio, versus los ingresos que habría obtenido estos fondos, invirtiéndolos en otra parte.

Es producto de un análisis que se basa en acciones y decisiones futuras. Se parte de la base de la asignación de unos recursos escasos, por lo que interesa saber, cuál se espera sea el costo en el futuro y cómo podrían ser reorganizados los recursos para mejorar la rentabilidad.

En este sentido, el análisis debe ir más allá de la contabilidad financiera e incorporar en las evaluaciones los otros costos que quizá están ocultos y no pueden ser fácilmente percibidos porque no se paga dinero en efectivo por ellos, y que al no contabilizarlos no permite que la entidad reconozca la totalidad de sus costos, se reorganice, asigne mejor sus recursos y mejore su rentabilidad.<sup>12</sup>

Ejemplo: Cuando la entidad posee un terreno que lo utiliza para estacionar los camiones que no están prestando servicios de carga y para el embarque y

---

<sup>12</sup> Costo de Oportunidad. A estos costos se les denomina costos económicos o costos de oportunidad. "El coste de oportunidad es el coste correspondiente a las oportunidades que se pierden cuando no se utilizan los recursos de la entidad para el fin para el que tienen mayor valor."





desembarque de la carga; la empresa no paga un alquiler por dicho terreno, por lo que este pago de alquiler no está contabilizado en los costos en que incurre la entidad.

Mientras que a nivel de los estados contables de la entidad se considera que el costo de dicho alquiler es nulo, el analista señala que la entidad podría obtener un monto de dinero alquilando su terreno a otra empresa. Este alquiler perdido es el costo de oportunidad de utilizar el terreno y debe incluirse en el costo de la entidad.

#### **11.4. Costo Contable.**

El costo contable es aquel que se debe reflejar en los estados contables sin que haya un desembolso monetario por él. Por ejemplo, el concepto de "depreciación" de activos fijos.

A nivel contable, se registran las actividades y hechos económicos pasados de la entidad.

#### **11.5. Costos Sociales.**

El costo social hace referencia a los beneficios o bienestar que una sociedad deja de percibir (pierde) cuando el uso de los recursos del Estado y de sus entidades no cumple con los propósitos e impactos para los cuales fueron proyectados.

Los siguientes ejemplos ilustran la importancia de comparar los beneficios que trae la actividad económica con los costos sociales que ésta genera.

- Falta de productos básicos y de calidad en el mercado interno.
- Insuficiente abastecimiento de agua potable para la población.
- Escasez de alimentos, medicinas y otros bienes importantes socialmente.
- Encarecimiento de productos básicos y cambios en los hábitos de consumo.
- Uso de pesticidas que provocan problemas de salud en personas y animales.
- Contaminación del aire y sus alrededores.

El costo social debe observarse como la suma de los costos privados o internos de una entidad plan o proceso más los costos externos, que tiene que ver con el impacto de los resultados del plan o proceso en la sociedad. El costo externo es el costo que el bien o servicio le genera a otros diferentes al productor. Por ejemplo, una entidad que contamina el aire, genera un costo para las demás personas que respiran ese aire.

Lo anotado anteriormente, no es otra cosa que la relación costo beneficio y su impacto, en este contexto estaríamos hablando de otro instrumento de control como es la evaluación del impacto o auditoría de impacto, su aplicación permite al Estado evaluar a través de la eficacia, eficiencia y economía entre otros, el seguimiento a los resultados de gestión y de las Políticas Públicas al igual que de las inversiones en procura de los objetivos.

## **12. Métodos para la valoración y descripción de algunas herramientas para el Cálculo de los Beneficios del Control Fiscal.**

Existen sistemas de valoración y métodos que se podrán aplicar, entre otros, en la medición de los Beneficios del Control Fiscal dependiendo del caso analizado, evaluado o auditado. Aclarando que su utilización o aplicación está directamente relacionada con la experticia y conocimiento del evaluador analista o auditor.

Estos sistemas de valoración y métodos son complementarios a las herramientas financieras, contables o económicas, que son elementos orientadores sugeridos y su aplicabilidad es parte importante para la definición y medición de los beneficios del control fiscal.

Es importante resaltar las definiciones de los siguientes conceptos por su aplicación técnica y por su pertinencia con los objetivos contenidos en este documento de criterios de beneficios, así:

**Métodos de evaluación ex – ante:** Evaluación costo–beneficio o eficacia en función a los costos (resta los costos de los beneficios y descuenta el resultado a cierta tasa de oportunidad preestablecida de la inversión) en la fase de planeación y presupuestación; Evaluación ex –ante de impacto (permite establecer cuál es el programa más efectivo para alcanzar un único objetivo); Evaluación ex – ante de impacto ambiental (identifica y prevé los impactos ambientales negativos derivados de acciones humanas, y permite optimizar aquellos de carácter positivo); Evaluación de Impacto de Género (compara y aprecia, en función de criterios pertinentes con respecto al género, la situación y la tendencia actual con la evolución que cabría esperar como resultado de la introducción de la política propuesta); Evaluación sobre la Marcha (consiste en analizar la información que provee el seguimiento de la ejecución de la política, programa o proyecto)".

En todo caso, la evaluación ex – ante, solo podrá hacerse cuando la administración haya formulado el respectivo plan, política, programa o proyecto.



**Métodos de evaluación ex – post**, como: “Evaluación rápida (esta evaluación es especializada en lo categórico y en la percepción que tiene la comunidad –los beneficiarios o afectados–, sobre la implantación de un programa en el marco de una política. Se realiza empleando varias fuentes como entrevistas a la comunidad, encuestas, visitas, etc.); Estudio de Caso (es un análisis profundo de programas que se desarrollan en el marco de una política, investigando las causas del éxito y del fracaso); Evaluación de Impacto (estudia los cambios ocurridos y su contribución. Compara lo planeado con los resultados – en el momento que se presenten – e impactos, entendiendo por impacto la contribución de largo plazo generada en la comunidad por el desarrollo de la política, programa o proyecto)”.

### 12.1. Métodos de Valoración.

Para la valoración de los beneficios se pueden utilizar una variedad de métodos, entre otros los siguientes:

- **Valor Contable Ajustado o Valor del Activo Neto Real:** Consiste en el valor ajustado de los activos y pasivos a valor de mercado.

Ejemplos: Partidas de Deudores depuradas de partidas incobrables; Inventarios revalorizados a precios de mercado una vez descontadas partidas obsoletas; Valores de activos fijos revalorizados una vez descontadas las depreciaciones, entre otros.

- **Valor de Liquidación:** Valor de un bien en caso de que procediera una liquidación, es decir por ejemplo que se vendan pasivos y se paguen las deudas. Este valor se calcula sobre la base del valor de mercado menos gastos de una posible liquidación.
- **Valor Sustancial:** Es el valor que una entidad debería erogar para la reposición de un bien o servicio perdido o deteriorado. También se denomina como el valor de reposición de activos. Hay tres clases de valores sustanciales, así:
  - a. Valor Sustancial Bruto: Es el valor de un activo a precio de mercado.
  - b. Valor Sustancial Neto: Es el valor bruto menos el pasivo exigible
  - c. Valor Sustancial Bruto Reducido: valor bruto reducido solo por una deuda sin considerar costos.
- **Valor de Mercado:** Es el valor de un producto, bien o servicio determinado por la oferta y demanda del mercado, considerando que es el valor neto que al venderse se podría obtener de la venta de dicho producto, bien o servicio, en condiciones normales de comercio en el mercado.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Valoración de Impacto:** Es la evaluación de la implementación y la posible existencia de resultados que perduren en el tiempo, producto de programas sociales. Se trata de determinar la existencia de una o varias incidencias que el diseño de cada política económica pretende entregar al universo atendido, que se mide por el impacto que provoca el receptor o satisfactor, en el grueso de la población que conforma la cobertura sobre la que se aplicó realmente un Programa o Proyecto.

Algunos de los factores de evaluación, sugeridas por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS para la evaluación del impacto, son:

- a. Fiscalización de la regularidad: ¿Se cumplen las reglamentaciones?
- b. Fiscalización de la economía: ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?
- c. Fiscalización de la eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?
- d. Fiscalización de la eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?
- e. Evaluación de la coherencia de las políticas gubernamentales: ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?
- f. Evaluación del influjo de la política ¿Cuál es el impacto económico y social de la política?
- g. Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los Resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?

De esta manera es del resorte del funcionario que adelanta la vigilancia y control fiscal decidir y dar alcance de los elementos que aplicará o desarrollará y que pueden ser diferentes a los anotados en este acápite.

## 12.2. Herramientas de cálculo.

Existen varias herramientas mediante las cuales se pueden cuantificar los beneficios, normalmente son coeficientes que proporcionan unidades contables, económicas y financieras:

- **Valor Presente Neto:** Se llama valor o sumas de equivalencias de todos los costos y beneficios en un momento dado.

$$VPN = \sum_{j=0}^n \frac{B}{(1+i)^n} - \sum_{j=0}^n \frac{C}{(1+i)^n}$$

$$VPN = I + \frac{B_j - C_j}{(1+i)^n}$$

I = Inversión

B<sub>j</sub> = Beneficios

C<sub>j</sub> = Costos

i = Tasa de descuento

VPN > 0 Proyecto viable

VPN = 0 Indiferente

VPN < 0 Proyecto inviable

$$\text{VALOR PRESENTE NETO POR PESO INVERTIDO} = \frac{VPN}{VPI}$$

Nos indica en cuánto se modifica la riqueza del país como consecuencia del proyecto, por cada unidad monetaria invertida en él.

- **Tasa Interna de Retorno:** Se define como aquella de descuento para la cual el VPN es igual a 0 (cero). Es la rentabilidad producto de la reinversión de los flujos netos de efectivo dentro de la operación propia del negocio y se expresa en porcentaje.

$$TIR = I_2 - VPN_2 \frac{I_2 - I_1}{VPN_2 - VPN_1}$$

Se asumen dos tasas de descuentos  $i_2 - i_1$   
La interpretación depende del tipo de flujo.

- **Costo – Efectividad:** Cuando no es posible expresar los beneficios de un proyecto en términos monetarios, o bien el esfuerzo de hacerlo es demasiado grande, o bien los resultados de cualquier esfuerzo son excesivamente controversiales, se aplica el denominado análisis costo-efectividad. El objetivo de éstos es determinar que alternativa de proyecto logra los objetivos deseados al mínimo costo (es decir más eficientemente). En general, existen tres formas de efectuar un análisis costo-efectividad, siendo las más usadas el costo mínimo y el costo por beneficiario.
- **Mínimo Costo.** Cuando se tienen proyectos que satisfacen la misma cantidad y los beneficios son iguales se escoge el mínimo costo.

Se escoge el de menor valor presente neto, pero esto es dispendioso ya que los horizontes de evaluación pueden resultar muy largos y se utiliza el Costo Anual Equivalente CAE.

$$CAE = \frac{VPC (1+R)^n \cdot R}{(1+R)^{n-k+1} - 1}$$

VPC = Valor presente de los costos

K = Momento del inicio de la fase de operación del proyecto.

TIR  $\Rightarrow$  Es aquella tasa de descuento para la cual el VPN es = 0

- **Relación Beneficio - Costo R/B/C:** Se define como el valor presente de los Beneficios sobre el valor presente de los costos.

$$RB/C = VPB/VPN$$

Las anteriores herramientas entre otras y dependiendo de los hechos como de las variables involucradas en la evaluación de los resultados podrán ser aplicadas en la medida de su funcionalidad técnica, con miras a la cuantificación o valoración de temas, considerados de difícil medición.

### 12.3. Seguimiento.

Para efectuar los análisis de las valoraciones de los beneficios, se debe realizar seguimiento, tanto para las acciones cualitativas como para las cuantitativas, así:

- **Seguimiento cualitativo o categórico:** Es el seguimiento que se realiza a través de encuestas y entrevistas, en tanto aborda temas en principio de difícil cuantificación como es el grado bienestar, la credibilidad, satisfacción, y temas relacionados con sentimientos y percepciones que la población encuestada comenta.
- **Seguimiento cuantitativo a resultados:** Se constituye en una función continua, a través de la cual se hace una constante recolección de información sobre indicadores específicos para la determinación del progreso y logro de los objetivos en el uso de los recursos asignados, y su correlación con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la garantía de los derechos ciudadanos.

### 13. Reporte Interno de Beneficios del Control Fiscal en la CGR.

El reporte de los Beneficios del control fiscal además de hacer parte de las actividades posteriores del proceso auditor u otras actividades de fiscalización, es la culminación y presentación de los resultados de la gestión fiscal en el cual se describe el hecho generador del Beneficio, la situación detectada, fecha de ocurrencia del hecho, valoración de los efectos o importancia de la deficiencia, es decir el resumen del hallazgo, Observación, Pronunciamiento, Plan de Mejoramiento, entre otros, y que fueron comunicados a la entidad, producto de las mesas de trabajo, informe de auditoría u otros productos.

#### 13.1. Formato.

REPORTE DE BENEFICIOS - DATOS GENERALES	
Dependencia (R)	Dependencia Origen <input type="text"/>
Sujeto de Control (C)	Sujeto de Control <input type="text"/>
Título	<input type="text"/>
Beneficio Correspondiente al mes de actualización	<input type="text"/>
NÚMERO DE LA MESA DE TRABAJO	FECHA <input type="text"/>
DELEGADA QUE ESTUDIARÁ EL BENEFICIO	Delegada <input type="text"/>
TIPO DE BENEFICIO	No Seleccionada <input type="checkbox"/> PODERACION AJENADA <input type="checkbox"/> No seleccionada <input type="checkbox"/>
ORIGEN FUENTE DEL BENEFICIO	No Seleccionada <input type="checkbox"/> OTRO CLAU <input type="checkbox"/>
PROCEDE DE UN PROCESO DE PARTICIPACION CIUDADANA	NO <input type="checkbox"/>
DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS DEL BENEFICIO	<input type="text"/>
¿SON ESTOS HECHOS RELEVANTES PARA LA ENTIDAD?	<input type="text"/>
SOPORTE EVIDENCIAL DEL BENEFICIO	<input type="text"/>
OBSERVACIONES	<input type="text"/>
RESPONSABLE	<input type="text"/>
Nombre del Funcionario	Funcionario <input type="text"/>
Cargo	Cargo del Funcionario <input type="text"/>
Fecha del Reporte (dd/mm/aaaa)	11/04/2013
<input type="button" value="Guardar Documento"/>	

Nota: En este formato se adicionará un campo para registrar el número de acta de comité de evaluación sectorial o documento en que conste la aprobación del beneficio.



### 13.2. Instructivo.

#### Diligenciamiento del formato Contraloría General de la República.

Diligencie el formato correspondiente sobre beneficios y justifique plenamente la valoración hecha.

#### Descripción del formato.

Consta de tres partes:

**Encabezado:** Conformado por datos generales, dependencia que reporta, Entidad o Asunto Auditado el cual es sujeto de control y de la que se reportan beneficios y periodo a que corresponde.

Casilla 1. Número de la Mesa de Trabajo y fecha de realización.

Casilla 2. Delegada que Estudiará el Beneficio

Casilla 3. Tipo de Beneficio, (Casilla Determinada por Selección) y Tipo de acción adelantada (Selección).

Casilla 4. Origen o Fuente del Beneficio (Selección), Otros, (De Anotación)

Casilla 5. Procede de un Proceso de Participación Ciudadana (Si, No).

Cuerpo: En donde se consignan los datos e información para establecer los hechos o circunstancias del hallazgo, Observación, Pronunciamiento, Plan de Mejoramiento, identificados con los números del 1 al 5, así:

Casilla 6. Descripción de los Hechos del Beneficio Información para establecer los hechos o circunstancias del hallazgo, Observación, Pronunciamiento, identificados.

Casilla 7. Acción de mejora (correctiva y/o preventiva) (s) por la Entidad o Asunto Auditado.

Casilla 8. Beneficios.

Casilla 9. Soportes evidencia del beneficio

Casilla 10. Observaciones.

Responsable del diligenciamiento:

Donde se consigna el nombre y cargo del funcionario responsable de su diligenciamiento y fecha de reporte.

### 13.3. Instrucciones Generales para diligenciar el Formato.

**Encabezado:**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el recuadro de la parte superior del formato indique el nombre de la Contraloría Delegada, Gerencia Colegiada Departamental, Unidad o Dependencia responsable de la información, según el caso.

En la parte correspondiente a "sujeto de control o asunto auditado" escriba el nombre y en el "título", la acción que caracteriza el hallazgo.

Ejemplos:

- Recuperación de activo, (bienes muebles e inmuebles, Inventarios, etc.),
- Recuperación de cartera;
- Recuperación de gravámenes, tasas, multas, etc.
- Liquidación de contratos,
- Ahorros por gastos,
- Comisiones,
- Pago de Intereses,
- Gastos de juicios,
- Contratos suspendidos o liquidados,
- Modificación de bases de cálculo-, etc.
- Otros

Finalmente, en "beneficios del mes de": indique el mes en que efectivamente se realizaron los beneficios. (Para el primer reporte es posible que se tengan datos de diferentes meses, por lo tanto, si este es el caso en esta casilla se reportará el acumulado, para los periodos subsiguientes, se registrarán mes a mes).

**Cuerpo:**

**Casilla 1. Descripción del hecho generador del Beneficio:** En este aparte haga una breve descripción de la situación detectada, incluyendo fecha de ocurrencia del hecho, valoración de los efectos o importancia de la deficiencia, es decir un resumen del hallazgo, Observación, Pronunciamiento, Plan de Mejoramiento, otros, comunicado a la entidad, producto de las mesas de trabajo, informe de auditoría u otros productos.

Este párrafo debe responder a las preguntas: ¿Qué ocurrió? ¿Cómo? ¿Cuándo?, ¿Dónde? ¿Por qué? y ¿Cuánto?

**Casilla 2. Acción (es) correctivas implementadas por la Entidad:** Indique las acciones correctivas implementadas por la entidad auditada, para corregir las deficiencias o los riesgos evidenciados por la CGR.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Casilla 3.** Tipo de Beneficios. Diligencie únicamente las celdas que figuren en blanco, al usar el formato anexo Excel, las demás casillas que aparecen sombreadas, se llenan automáticamente.

- En la primera columna registre los conceptos correspondientes a las recuperaciones o ahorros o según sea el caso.
- Como una observación puede originar varias acciones, descríbalas en las siguientes filas que figuran en blanco, usando una para cada concepto.
- En la siguiente columna denominada Valor Estimado, en caso de ser cuantificable, registre el valor calculado por la comisión de la CGR, para cada concepto de recuperación o ahorro.
- Registre los Beneficios cualitativos, detallando el origen y criterio aplicado. (Riesgo evidenciado, Impacto Evaluado, Población Afectada, otros).
- De no ser posible su cuantificación, deberá describirse brevemente en qué consiste el beneficio, demostrar su efecto e impacto positivo y la población beneficiada.

Se pueden presentar las siguientes circunstancias:

Si el beneficio es directo, es decir que se presenta por una sola vez, el valor a registrar, será equivalente al valor del bien o el derecho recuperado o ahorrado.

Si la estimación abarca varios meses (beneficios potenciales) se registrará el valor total de estos.

**Casilla 4.** Soportes y evidencias, todos los documentos que fueron analizados y que son el soporte de los hallazgos, Observaciones y Pronunciamiento, Plan de Mejoramiento, identificados.

**Casilla 5.** Observaciones. Utilice este espacio para describir la metodología utilizada para las valoraciones, además los hechos o circunstancias que ameriten ampliación, por ejemplo, tipos de cambio utilizados para el cálculo, porcentaje atribuible a la CGR, justificación de la totalidad o no de la cifra de ahorro o recuperación para sumar como beneficio, entre otros.

También registre cambios en las cuantificaciones de las recuperaciones o ahorros estimados y sus causas.

Amplíe en caso que el Beneficio sea cualitativo, el impacto logrado o la acción preventiva del riesgo detectado, y que haya superado la causa que lo generó.

**Casilla 6.** Responsable. Indique el nombre y cargo del funcionario responsable del diligenciamiento y la fecha de reporte.

#### **13.4. Procedimiento de Reporte.**

El procedimiento que se seguirá para reportar los beneficios es el siguiente:

En el ámbito desconcentrado y nivel central, se diligenciará el reporte de beneficios, en el caso de que los identifique, dentro de los diez (10) días siguientes al mes que se refiere la información, a la Contraloría Delegada, Unidades, Gerencias Departamentales Colegiadas, según sea el caso.

Para el caso de las Gerencias Departamentales Colegiadas, una vez que se revisen y aprueben, el beneficio, el reporte, registro y soportes correspondientes deben ser ingresados al aplicativo SIIGEP o en el que esté vigente. El sistema lo registra como beneficio en trámite y la Delegada correspondiente lo debe llevar a Comité de Evaluación Sectorial, según sea el caso, o en su defecto el nivel directivo de la dependencia, para la aprobación respectiva, la cual puede: Devolverlo para corrección o ajuste, negarlo o aprobarlo, una vez se surte este trámite y se produce el Acta respectiva, se procede a dar en el módulo SIIGEP o en el sistema que esté vigente, el trámite de APROBADO.

Las dependencias del nivel central analizarán, validarán y consolidarán los Reportes de los Beneficios, tanto del nivel territorial como los evidenciados en el ámbito central.

Una vez surtido este paso, se debe registrar los beneficios en el aplicativo que sea dispuesto por la Oficina de Planeación SIIGEP o el vigente.

La Oficina de Planeación elaborará los reportes consolidados requeridos con base en la información registrada en el aplicativo.

#### **14. Reporte de Beneficios del Control Fiscal a la Auditoría General de la República.**

Las dependencias del nivel central responsables del reporte de los beneficios, de acuerdo con sus competencias en el ejercicio del control y vigilancia fiscal, deben diligenciar los formatos considerados por la Auditoría General de la República, para efecto de la Rendición de Cuenta por parte de la Contraloría General de la República a la AGR. (En lo posible este reporte debe salir automáticamente del SIIGEP o del sistema de registro que se tenga internamente.)

La Auditoría General de la República implementó el formato, BCF 01 RESUMEN AGREGADO DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL, con el fin de que cada contraloría incluida la CGR, reporte la relación detallada de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los beneficios a través del SIREL, formato que hará parte del reporte de la cuenta anual, dicho formato deberá contener como mínimo la siguiente información:

Nombre del sujeto de control en el que se determina el beneficio.

Descripción clara del hecho o situación irregular detectada, que dio origen al beneficio, incluyendo fecha de ocurrencia.

El tipo de documento en el que se comunicó el hecho o situación irregular detectada, a saber: Informe de Auditoría (IA), Comunicación de Hallazgo (CH), Comunicación de Observación (CO), Plan de Mejoramiento (PM), Indagación Preliminar (IP), Pronunciamiento (P), Informe Ambiental (IAM), Informe de Deuda Pública (IDP), Informe de control macro (ICM), Otro (señalar) y la fecha en que la Contraloría lo dio a conocer al sujeto de control.

Acción Correctiva o Preventiva adoptada, es decir, la solución dada por el sujeto de control o ente territorial para subsanar la causa que generó la observación de la Contraloría y la fecha en que se materializó realmente la acción.

Valor del ahorro, recuperación, compensación o mitigación, de acuerdo con los lineamientos y conceptos dados en el numeral 6 de este procedimiento.

Evidencia del beneficio: en orden cronológico se deberán relacionar las evidencias acreditadas o soportes, que permitan verificar la acción adelantada por el sujeto de control. Ejemplo: oficios, consignaciones, comprobantes de contabilidad, de egreso, de ingreso, contratos, actas, entre otros.

Número y fecha de la mesa de trabajo en que el (los) funcionario (s) comisionado (s) ratifica(n) el beneficio.

Número de acta y la fecha del Comité o de la instancia superior que aprueba finalmente el beneficio, previo a su reporte a la Auditoría General.

Soportes: Documentos idóneos, que evidencian de manera objetiva: Hechos o situaciones irregulares detectadas y comunicadas por la Contraloría.

La relación de causalidad entre el pronunciamiento de la Contraloría, la acción emprendida por el sujeto de control y el correspondiente beneficio obtenido.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se consideran soportes los oficios de los sujetos de control, consignaciones, comprobantes de contabilidad, de egreso, de ingreso, contratos, registros fílmicos, fotográficos, entrevistas, encuestas, correspondencias, actas de visita de inspección física, peritajes técnicos, pruebas de laboratorios, fallos judiciales, sentencias, plan de mejoramiento suscrito, peritajes, oficio o correo electrónico de Comunicación de la observación, oficio o correo electrónico de respuesta a la comunicación de la observación por parte del sujeto de control, entre otros.

**RESUMEN AGREGADO DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
VIGENCIA FISCAL XXXX**

BENEFICIOS PROVENIENTES DE LAS ACTUACIONES DE:	VALOR BENEFICIOS
1. PROCESO MACRO	\$
2. PROCESO MICRO	\$
3. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (CONTROL SOCIAL FISCAL)	\$
TOTAL, BENEFICIOS ANUALES (ejemplo)	\$3.784.250.900
TOTAL, PRESUPUESTO ANUAL DE LA CONTRALORÍA (ejemplo)	\$1.600.000.000
RELACIÓN PRESUPUESTO/ BENEFICIOS ANUALES	2.3
Formato: BCF 01	

Los reportes 1, 2 y 3 deberán estar acompañados por una relación (Formato BCF 02) que detalle cada beneficio, indicando: origen del beneficio (hallazgo, pronunciamiento, otro); breve descripción del hecho que generó el pronunciamiento de la Contraloría; acción correctiva o preventiva, debidamente soportada; cuantificación del beneficio. De no ser posible su cuantificación, deberá describirse brevemente en qué consiste el beneficio, demostrar su efecto e impacto positivo y la población beneficiada.

En el ejemplo del formato anterior, la relación final costo /beneficio en el Año \_\_\_\_\_ fue de 2.3, lo que significa que por cada peso que la Nación invirtió en la Contraloría General de la República, ésta le produjo beneficios por 2.3 veces más de lo invertido en ella.

**LISTADO DESAGREGADO DE BENEFICIOS DEL CONTROL FISCAL**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

N° de Orden	ORIGEN DEL BENEFICIO Y ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	ACCIÓN CORRECTIVA O PREVENTIVA	CUAN11A CERTIFICADA	OBSERVACIONES
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					

Formato BCF 02: Lo anterior deberá ser verificado o actualizado en el uso de los formatos.

\*\*\*\*\* (agosto 15 de 2018)