

PROPUESTA DE MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO DE
DOSQUEBRADAS- RISARALDA

ELVAR ARTURO ROSERO GÓMEZ

PEREIRA
UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL
2011

PROPUESTA DE MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO DE
DOSQUEBRADAS- RISARALDA

ELVAR ARTURO ROSERO GÓMEZ

Informe final de trabajo de grado para optar el título de
Especialista en Revisoría Fiscal

DIRECTOR DE PROYECTO: DR. JHONIER CARDONA SALAZAR
CENTRO DE INVESTIGACIONES

PEREIRA
UNIVERSIDAD LIBRE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL
2011

Nota de Aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Pereira, mayo de 2011

Agradecimientos:

Sinceros sentimientos de gratitud para la Dirección Administrativa, el Comité Coordinador de Gestión de la calidad y para la Administración Central del Municipio de Dosquebradas, bajo el liderazgo de la Señora Alcaldesa Dra. Luz Ensueño Betancur Botero; por la apertura de los espacios permitiendo al autor desarrollar la presente propuesta.

Elvar Arturo Rosero Gómez

RESUMEN

La Gestión pública en el estado colombiano integra los modelos administrativos contemporáneos, complementándolos con los clásicos, para obtener, lo que bien podría tomarse como un nuevo modelo; una nascente metodología muy particular, capaz de dar solución al problema principal al cual se enfrenta la administración y que la escuela científica lo establece en términos de eficiencia, eficacia y productividad de las organizaciones. El nuevo modelo que subyace de la regulación a la función pública, aplica como soluciones la normalización y estandarización de procesos y procedimientos. Así mismo, adopta por lo menos uno o dos elementos de los demás modelos actuales de la administración: Direccionamiento estratégico, Organización por procesos, Dirección y liderazgo facilitador para el cambio y Sistema integral de medición de gestión.

Una administración basada en procesos, necesariamente debe definir los procedimientos y documentarlos para contar con un instrumento que facilite la toma de decisiones, la evaluación de la gestión y la función de control; lo cual da como resultado la elaboración de un manual de procedimientos.

La Administración central del Municipio de Dosquebradas Risaralda, dentro del proceso de autoevaluación de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno permitió al autor desarrollar la propuesta de elaboración de un manual de procedimientos para la administración de bienes inmuebles como resultado de la definición y caracterización del proceso de apoyo denominado Gestión de bienes.

PALABRAS CLAVES: Gestión pública, Gestión de la calidad, Manual de procedimientos, Control interno, Gestión de bienes, Administración, Registros,

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	7
1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	13
3 JUSTIFICACIÓN	14
4. DISEÑO METODOLÓGICO	18
5. MARCO TEÓRICO	19
6. MARCO JURÍDICO	29
7. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE BIENES	31
8. DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL PROCESO DE GESTIÓN DE BIENES	33
9. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES	37
10. CONCLUSIONES	47
11. BIBLIOGRAFÍA	48

INTRODUCCIÓN

La legislación colombiana contempla en su cuerpo normativo los lineamientos y reglamentaciones que apoyan la gestión pública para que se desarrolle en el marco de los principios de transparencia, equidad, eficiencia, eficacia y efectividad. Esta preocupación del estado le ha proporcionado un notorio ascenso en las calificaciones de gobernabilidad en el contexto americano.

En la actualidad, el estado ha proporcionado a la gestión pública una herramienta extraordinaria para la función de control, se trata de la adopción del Modelo Estándar de Control Interno-MECI, integrado por subsistemas, componentes y elementos de control. Los componentes del subsistema de control de gestión, cuerpo central del MECI, tienen que ver con: actividades de control, manejo de la Información y comunicación pública. Los procedimientos y sus manuales, las políticas de operación y los indicadores hacen parte de las actividades de control estructuradas por el MECI.

La propuesta de elaboración del manual de procedimientos para la administración de los bienes inmuebles, apunta a dar cumplimiento a lo estipulado por la normatividad sobre gestión pública y en particular por el MECI, dotando a la Administración, sector central, del Municipio de Dosquebradas de un instrumento excepcional que coadyuva a garantizar el cumplimiento del control interno.

La propuesta es liderada desde el Almacén general del Municipio, como unidad de apoyo y responsable del proceso de Gestión de bienes y se lleva a cabo en el marco de la implementación de la NTCGP1000:2009 y como resultado del proceso de autoevaluación de la implementación del MECI en la Administración, sector central, del Municipio de Dosquebradas.

El presente informe recoge en la parte preliminar la justificación de la elaboración del manual de procedimientos para la administración de los bienes inmuebles del Municipio; consigna un breve recorrido por las teorías administrativas para definir

con ello el estilo de la administración municipal y sintetiza la normatividad vigente que sustenta la implementación del instrumento. Seguidamente se ocupa de la caracterización del proceso de gestión de bienes, paso fundamental para definir los procedimientos a su interior y termina con la redacción del manual propiamente dicho, para lo cual se tienen en cuenta elementos básicos como: presentación, objetivo, alcance y desarrollo de los procedimientos; y termina con las conclusiones.

El trabajo realizado aporta al autor condiciones preponderantes para afianzar los elementos teóricos adquiridos en la Especialización de Revisoría Fiscal y contribuye en la construcción de conocimiento contextualizado, situaciones que en conjunto fortalecen la formación integral profesional del especialista.

Los resultados obtenidos, en relación con el instrumento construido, se convertirán en herramienta importante en el análisis y control del proceso de gestión de bienes; lo mismo que en la agilización del flujo de la información, facilitando de este modo, la toma de decisiones; las actividades de control y evaluación; el proceso de inducción, reinducción y capacitación de funcionarios al interior del Almacén General del Municipio, impactando positivamente la gestión de la Administración Municipal.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia, en cuanto a gestión pública, ha venido registrando un incremento considerable en las calificaciones de gobernabilidad; el Banco Mundial reporta en su informe que el país mejoró ostensiblemente en Efectividad del Gobierno y Control de la corrupción, pasando de un 37% en el 2002, a un 52.25 en el 200. De igual modo, el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercados y Asesoramiento presentó el "Barómetro Iberoamericano de gobernabilidad" de 2008, en el cual y según estudio realizado entre marzo y junio de 2008 la gobernabilidad en Colombia se ubicó en 82.9 puntos porcentuales, 14.5 más que en 2007. Esta mejoría no es casual, en los últimos años el gobierno ha emitido un buen número de normas tendientes a fortalecer la gobernabilidad y a subsanar las problemáticas de corrupción e ineficiencia en la gestión pública. Es así como después de la promulgación de la ley 87 de 1993 mediante la cual se estableció la estructura del sistema de control interno en la entidades y organismos del estado, en 2005 el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- expidió el decreto 1599 mediante el cual se adopta para el sector público colombiano el Modelo Estándar de Control Interno- MECI.

El MECI es una herramienta de gestión integrada por subsistemas, componentes y elementos de control y su objetivo es el de unificar conceptualmente la aplicación del control interno en la gestión pública. La característica fundamental del MECI, sin lugar a dudas, es su aporte metodológico para poder implementar, de manera práctica, las normas y políticas que sobre control interno venía promulgando el gobierno con el propósito de fortalecer la gobernabilidad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia y la efectividad en la gestión pública.

Como se señala en el párrafo que precede, el MECI está integrado por subsistemas, componentes y elementos de control. Los subsistemas son tres: Subsistema de control estratégico, dirigido a la orientación estratégica y

organizacional; el subsistema de control de gestión, que orienta sus componentes de control al logro de los objetivos misionales; y, el subsistema de evaluación, cuyos componentes de control permiten valorar en forma permanente que tan efectivo es el control interno de la entidad pública.

Los componentes del subsistema de control de gestión, cuerpo central del MECI, tienen que ver con: Actividades de control, manejo de la Información y comunicación pública. Estos componentes, a su vez, están integrados por los ya mencionados elementos de control. Particularmente, los elementos de control que correspondientes al Componente Actividades de control son: las políticas de operación; los procedimientos; los controles; los indicadores y los manuales de procedimientos.

Como elementos del Subsistema de control de gestión, los procedimientos son objeto de control permanente, en tanto son la aplicación sistemática de tareas que permiten el desarrollo de los procesos, entendidos estos, como un conjunto de actividades que interactúan para obtener un resultado. Son los procesos los que determinan los procedimientos. En la gestión pública, los procesos actúan como racionalizadores misionales y por mandato legal (decreto 1537 de 2001), las entidades y organismos del Estado deben identificar los procesos institucionales, de tal manera que la gestión de las diferentes dependencias se desarrollen articuladamente en torno a los mismos.

En la Gestión pública y por acción del MECI, se vienen estandarizando macroprocesos, procesos, subprocesos y procedimientos. El Proceso de gestión de bienes y servicios hace parte del Macro-proceso de Apoyo a la Gestión, para el cual deben definirse subprocesos y procedimientos con sus respectivos manuales, como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en la las entidades públicas (Decreto 1537 de 2001, art. 2). El manual de procedimientos registra y transmite de manera fidedigna la información necesaria para el funcionamiento de la unidad responsable de la Gestión de Bienes y servicios de la

entidad pública facilitando, entre otras ventajas, las labores de auditoría, evaluación y vigilancia.

En la actualidad y específicamente para los municipios no existe una propuesta de estandarización de subprocesos, procedimientos y por consiguiente de sus respectivos manuales, que permitan el desarrollo de las actividades propias del proceso de Gestión de Bienes y servicios de estos entes territoriales.

En el caso particular del Municipio de Dosquebradas, Departamento de Risaralda y como resultado de la adopción e implementación del MECI y de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública- NTCGP 1000:2009, se ha identificado el proceso de Gestión de bienes y servicios bajo la responsabilidad del Almacén General como unidad operativa. Sin embargo no están definidos, convenientemente, los subprocesos que le serían propios y sus correspondientes procedimientos y manuales respectivos. Entre algunos subprocesos que se encuentran definidos de manera coherente con su objeto funcional, es el subproceso de gestión de bienes muebles e inmuebles; sin embargo, el subproceso no está caracterizado de manera óptima y adolece de los respectivos procedimientos y manuales.

Consecuentemente, se hace necesaria la presentación de una propuesta de procedimientos y sus respectivos manuales de procedimientos para la administración de los bienes muebles e inmuebles del Municipio de Dosquebradas Risaralda, que le permita un efectivo control sobre los mismos y sirva de herramienta para la ejecución de los procesos de auditoría que adelanten, tanto la oficina asesora de control interno, como los demás entes de control y fiscalización.

1.1 FORMULACIÓN DEL PORBLEMA

El proyectista se indaga, si la formulación de una propuesta de manual de procedimientos para la administración de los bienes municipales, como medio escrito valioso para la comunicación, permitirá el establecimiento de un marco de actuación a través de una red de procesos que como soporte a la gestión del Almacén General del Municipio de Dosquebradas, coadyuve al logro de los objetivos misionales de la Administración Municipal.

1.2 SITEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál debería ser la caracterización óptima tanto del proceso de gestión de bienes y servicios, como de las actividades que se dan a su interior, en la administración Municipal?

¿Cuáles son los procedimientos que se pueden establecer dentro del proceso de gestión de bienes y servicios en la Administración Municipal de Dosquebradas?

¿Existe un manual de procedimientos para la gestión de bienes inmuebles en el Municipio de Dosquebradas?

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

2.1 OBJETIVO GENERAL

Contar con una propuesta de manual de procedimientos para la administración de los bienes del Municipio de Dosquebradas-Risaralda, a través de la elaboración de un manual procedimientos para la gestión de sus bienes inmuebles.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Caracterizar de manera óptima el proceso de gestión de bienes y servicios en la Administración, sector central, del Municipio de Dosquebradas
2. Definir coherentemente los procedimientos para el proceso de Gestión de Bienes y servicios en la Administración Municipal, sector central.
3. Elaborar un manual de procedimientos para la gestión de bienes inmuebles en el Municipio de Dosquebradas Risaralda

3. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política de Colombia y la normatividad aplicable a la gestión pública exigen a las entidades del estado de todo orden – nación, entes territoriales, entes descentralizados, etc.- desarrollar la función administrativa dentro de los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia¹. Estos mismos principios son los que deben tener en cuenta los órganos de control del estado en los ejercicios de evaluación del desempeño de las entidades y en el juzgamiento de las actuaciones de los servidores públicos.

De igual manera, la legislación colombiana obliga a las entidades del sector público a diseñar e implementar el tipo de organización administrativa que les permita desarrollar sus propósitos misionales, garantizando eficacia, eficiencia y economía en todas sus ejecuciones. En este sentido, se ocupan, muy particularmente, la ley 87 de 1993, mediante la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del estado; Ley 489 de 1998, la cual regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública; el Decreto 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano; Ley 872 de 2003, la cual crea el sistema de gestión de la calidad-SCG- en la rama ejecutiva del poder público; Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública-NTCGP1000: 2009.

En virtud de la normatividad, la función administrativa en el sector público integra los modelos administrativos contemporáneos, complementándolos con los

¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución política de Colombia, artículo 209. Ley 489 de 1998, artículo 3º; principios de la función pública.

clásicos, para obtener, lo que bien podría tomarse como un nuevo modelo; una naciente metodología muy particular, capaz de dar solución al problema principal al cual se enfrenta la administración (o por lo menos intentarlo) y que la escuela científica lo establece en términos de eficiencia, eficacia y productividad de las organizaciones. El nuevo modelo que subyace de la regulación a la función pública, aplica como soluciones la normalización y estandarización de procesos y procedimientos, la reducción de costos y mejoramiento de la calidad, propuestos por los clásicos de la administración científica²; pero también adopta la percepción del desarrollo del proceso administrativo en términos de procesos estratégicos capaces de solventar los requerimientos que demandan los ciudadanos, propuestos por la Reingeniería, como modelo administrativo contemporáneo. Así mismo, adopta por lo menos uno o dos elementos de los demás modelos actuales de la administración: Direccionamiento estratégico, Organización por procesos, Dirección y liderazgo facilitador para el cambio y Sistema de medición de gestión.

En ese orden de ideas y con ocasión de la exigencia de la implementación del MECI y la NTCGP 1000:2009, el enfoque basado en procesos se reafirma en la Administración Pública. La Ley 872 de 2003, al crear el SGC, sentó las directrices administrativas en el sector público; en su artículo primero expone:

“Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente”.

El enfoque basado en los procesos, propuesto por la NTCGP 1000:2009, como principio de gestión de la Calidad y al cual se plega el MECI, reconoce al interior de las organizaciones públicas, la existencia de una cadena de actividades, las

² Silva, R. (2009). Evolución Del Pensamiento Administrativo. [Documento en Línea] Disponible: <http://www.monografias.com> [Consulta (10-2010)].

cuales, de ejecutarse articuladamente, pueden generar valor en la obtención de un resultado deseado.

La existencia de una red de procesos conlleva, necesariamente, la presencia de procedimientos. Si los procesos son la agrupación de las actividades que al interactuar entre sí generan un resultado en términos de valor, los procedimientos representan la manera particular de ejecutar esas actividades. Un procedimiento se caracteriza por estar definido como una secuencia de pasos denominados tareas, las cuales deben estar normadas por la organización y su contribución al proceso administrativo se materializa en el nivel de detalle que asigna a las acciones que se ejecutan para lograr los objetivos misionales.

Cuando una organización define sus procesos y procedimientos, consecuentemente necesita documentar todas las acciones que los componen. Esta documentación permite registrar la descripción de las actividades que se dan al interior de los procesos, es decir, los procedimientos mediante los cuales se genera como resultado el servicio o producto requerido. Cuando todas las acciones y sus instrucciones de ejecución están registradas en forma ordenada y sistemática, se dice que se cuenta con un manual de procedimientos.

En la Alcaldía de Dosquebradas, departamento de Risaralda, en cumplimiento de la exigencia legal y como herramienta valiosa para la administración municipal, se ha iniciado la implementación del MECI 1000:2005 y la NTCGP1000:2009, lo cual técnicamente ha surtido su primera etapa, es decir la “Etapa 1 de Planeación al Diseño e implementación del Sistema de Control Interno, conforme a la nueva estructura de control propuesta por el MECI 1000:2005”, lo mismo que la implementación de la NTCGP1000:2009. Esto quiere decir que, según la circular 032 de 2005 emanada del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- el siguiente paso es la evaluación independiente y objetiva del desarrollo, implementación, mantenimiento y mejoramiento continuo del MECI 1000:2005.

Como consecuencia del proceso formativo desarrollado en la especialización en Revisoría Fiscal, se abordaron diferentes temáticas entre ellas las que hacían alusión a la teoría del control y gestión de la calidad; en ese marco se presentaron las discusiones que llevaron a analizar el proceso que se viene dando en el Interior de la Administración Municipal de Dosquebradas, encontrando que podrían mejorarse la caracterización de algunos procesos, entre los cuales está el proceso de gestión de bienes y servicios, en cuanto tiene que ver a los subprocesos y procedimientos para la gestión de bienes muebles e inmuebles. Advirtiéndose, además, que no existen los correspondientes manuales de procedimientos.

El diseño del manual de procedimientos para la gestión de bienes inmuebles, el cual debe realizarse una vez optimizada la caracterización del proceso, y se definan los procedimientos relacionados, proporcionará información básica para facilitar las acciones de auditoría de los órganos de control, de evaluación del control interno y de evaluación del desempeño; se constituirá en herramienta importante en el análisis y control del proceso de gestión de bienes; lo mismo que en la agilización del flujo de la información facilitando, de este modo, la toma de decisiones, el proceso de inducción y capacitación de funcionarios nuevos al interior del Almacén General del Municipio, impactando positivamente la gestión de la Administración Municipal.

La exitosa culminación del proyecto que se plantea aportará, además, al proyectista nuevos elementos cognoscitivos en tanto la profundización del conocimiento y la aplicación de los constructos logrados en la Especialización puedan transferirse positivamente en la solución de la situación problemática detectada. De igual modo, podrá tenerse como una propuesta de modelo, válido para el diseño de un manual de procedimientos para la gestión de bienes muebles e inmuebles en los municipios de Colombia.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El trabajo está orientado a controlar una situación práctica la cual se presenta en la cotidianidad de la Administración Pública. El tipo de investigación que se empleará es la Investigación Aplicada, como quiera que se trata de la construcción de una solución para responder a una necesidad específica en la gestión de los bienes municipales, mediante la presentación de una propuesta de manual de procedimientos, para lo cual necesariamente se pondrán en práctica los conocimientos construidos a través de los módulos que conforman el curso de Especialización en Revisoría Fiscal.

4.2 METODO DE INVESTIGACIÓN

El método de investigación seleccionado para desarrollar el presente proyecto, es el denominado Análisis y Síntesis, el cual permitirá al proyectista identificar la solución más ajustada a las necesidades presentadas en la administración de los bienes muebles e inmuebles del municipio. Los procesos intelectuales de Análisis y Síntesis, se pueden comprender desde la apreciación de Ruiz Limón -2007:

“Todos los fenómenos que se presentan a la consideración del hombre son demasiados complejos si se les examina con detenimiento.... Si se quiere indagar las causas, se hace necesario separar en partes el fenómeno para estudiarlo de mejor manera. Pero como en esta separación pudiera cometerse errores, es imprescindible juntar de nuevo las partes del todo separado con el objeto de ver si se puede volver a integrar de igual forma”.

En la formulación del proyecto y en su ejecución, es primordial obtener una evaluación detallada del estado actual organizacional; es determinante precisar los pormenores de las tareas a realizar en cada actividad, con estos insumos se pretende construir un marco de actuación que permita dar solución a la demanda de eficiencia, eficacia y efectividad en gestión pública.

5. MARCO TEÓRICO

5.1 EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Como tal, el proceso administrativo, se compone de las actividades mediante las cuales se ponen en funcionamiento los talentos y los recursos, para lograr los objetivos de una organización. Las etapas que los teóricos de la Administración han identificado como componentes del proceso administrativo son cuatro: Planeación, Organización; Dirección y Control. La planeación responde al interrogante ¿Qué es lo que se quiere hacer?- ¿Qué se va a hacer?; la Organización se refiere al ¿Cómo se va a hacer?; la fase de Dirección se ocupa de Verificar que se haga y la etapa de Control, responde por el ¿Cómo se hizo?

La administración, según los teóricos, se conceptúa como ciencia, como técnica, arte y profesión. En este caso, interesa como arte, como la combinación óptima de talentos y recursos de una organización para lograr los propósitos deseados. El teórico norteamericano William J. McLarney (en Administración por Resultados - Grupo de Investigación Desarrollo Humano y Organizacional, UTP, 2004. Pág. 10) expone que "...la administración es la combinación más efectiva posible del hombre, materiales, máquinas, métodos y dinero para obtener la realización de los fines de una empresa". Para lograr semejante misión se deben combinar un buen número de actividades las cuales necesariamente deben agruparse en conjuntos que interrelacionados entre sí darán como resultado el producto o servicio esperado. Para establecer la manera más óptima de organizar las actividades, a través del tiempo, se han propuestos no pocos modelos, los cuales se han denominado modelos administrativos. Estos modelos van desde los conocidos como clásicos, hasta los actuales, pasando por los contemporáneos. Si bien, cada modelo presenta características muy particulares sobre el proceso administrativo, todos coinciden en que el problema de la administración es la obtención de resultados a través de una combinación eficiente, eficaz y productiva de la

capacidad del hombre y los recursos disponibles. Esos resultados que las organizaciones han perseguido a través de la historia, se han entendido como:

- Mejoramiento de la productividad, la calidad y disminución de costos
- Incremento de rentabilidad
- Incremento de la eficiencia, la eficacia y la productividad
- Tratamiento de los conflictos interpersonales al interior y exterior de la organización
- Optimización al interior de la organización para enfrentar los desafíos externos

Desde esta óptica, es decir, desde la abstracción del logro de resultados, es posible hacer un reconocimiento de algunos modelos administrativos.

5.2 MODELOS ADMINISTRATIVOS

En el panorama contemporáneo se habla de tres modelos sobre salientes: la administración por objetivos; la administración por resultados; y la administración por procesos.

5.2.1 Administración por Objetivos.

El modelo de Administración por objetivos, caracterizado por Peter F. Drucker (Managing for results, 12954) se soporta en la planeación estratégica y en la definición de objetivos, como soportes para el monitoreo de su consecución. Se focaliza en el presente para visualizar el logro de objetivos en el mediano y largo plazo. Está orientado hacia las personas, por lo que clientes y miembros de la organización aportan significativamente en el logro de los resultados y se fortalece a medida que se optimiza el trabajo en equipo.

5.2.2 Administración por resultados.

La Administración por resultados, más que un modelo es un enfoque al cual se ha referido el pensamiento administrativo a través de la historia. En él se enfatiza, que el accionar de la empresa debe medirse por el logro de lo que se deseaba obtener. Los procesos y procedimientos que de ello se derivan necesitan una toma de decisiones sobre correctivos y ajustes permanentes necesarios para el logro de los objetivos. Para lo cual se requiere de gran sincronización, esto puede convertirse en una desventaja, porque para lograrlo se necesita absoluto convencimiento de una cultura de control en cada rutina.

En La gestión pública, según el Contador Público Marcos Pedro Makón, Secretario de despacho para la modernización del estado de la nación argentina, 2000, la “Administración por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado”. Así las cosas, la evaluación de las instituciones se realizará con base en las políticas diseñadas para dar solución a las necesidades sociales.

5.2.3 Administración por procesos

El modelo de Administración por procesos, definidos estos como conjuntos de actividades establecidas desde la detección de una necesidad en el usuario y que llegan hasta su satisfacción, parte de la concepción de que son los procesos y los procedimientos de la organización, el fundamento para el diseño de un óptimo sistema de calidad en el marco de la elaboración previa de la planeación estratégica, con el propósito de entregar al cliente un resultado de calidad y con valor agregado. Si no se genera valor agregado, los procesos que intervienen en el producto (bien o servicio) sobran. Rojas Moya J.L.: (2007), afirma que:

“...la Gestión por procesos coexiste con la administración funcional, asignando "propietarios" a los procesos clave, haciendo posible una gestión interfuncional generadora de valor para el usuario y que, por tanto, procura su satisfacción. Determina qué procesos necesitan ser mejorados o rediseñados, establece prioridades y provee de un contexto para iniciar y mantener planes de mejora que permitan alcanzar objetivos establecidos...”

Cuando la administración se orientación a los procesos, se busca optimizarlos tanto en su diseño, como en su control y mejora continua. Asignar responsables o “propietarios” a los procesos significa conocer, por parte de la alta dirección, dónde focalizar su ayuda, la cual debe dar soporte a las personas para identificar fácilmente la variación de los resultados. Este sistema de administración, requiere características específicas de liderazgo y persistencia, ya que demanda un cambio drástico en el modo de actuar de los individuos.

5.3 LA GESTIÓN POR PROCESOS Y LA GESTION PÚBLICA

Es preciso dedicar este aparte, para encuadrar la gestión por procesos en la gestión pública; desde esta óptica, la gestión por procesos, presupone reacomodar los flujos de actividades de toda la institución con el propósito de atender en forma satisfactoria las demandas de los ciudadanos usuarios y de igual modo facilitar el accionar del talento humano. La gestión por procesos supone gestionar un cambio hacia la construcción de una nueva calidad.

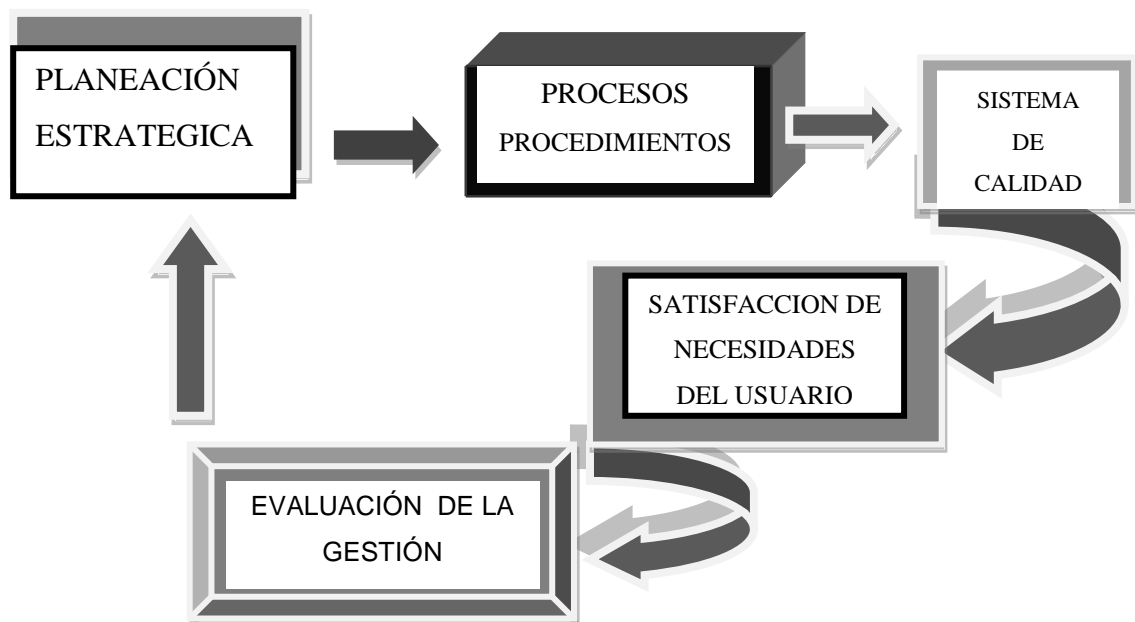
Los modelos clásicos o, dicho de otra manera, la gestión tradicional se orientado a la productividad, al beneficio, dejando a un lado la satisfacción de los clientes; a los trabajadores poco les importa el resultado final de su trabajo, les interesa concentrar su esfuerzo en la tarea asignada, tratando de seguir al pie de la letra las especificaciones e instrucciones recibidas. En cambio, en la administración por procesos, cada individuo que interviene en el proceso debe indagar porqué y para quien lo hace, debe concentrarse en el resultado, no en cómo hacer mejor lo que está haciendo; la satisfacción del usuario –interno y externo- dada por el desarrollo

coherente del proceso, generará información suficiente que permitirá a cada individuo ocuparse de cómo contribuyó el trabajo individual en el resultado final.

El sistema de calidad establecido en un modelo de administración enfocado a los procesos, es el encargado de asegurar el producto final tal y como lo solicita el cliente. Es decir, el producto, como resultado final, se entregará con calidad. En este enfoque, calidad se entiende como “lo que el cliente espera recibir y por lo que está dispuesto a pagar en función del valor que le aporta”.

En la figura 1, se muestra la abstracción de un modelo de la administración por procesos, la cual supone la realización de la planeación estratégica como punto de partida, la definición y caracterización de procesos y procedimientos para el diseño del sistema de calidad que le asegure la satisfacción del usuario como objetivo final e insumo para la evaluación de la gestión.

Figura 1. Modelo de gestión por procesos



Fuente: Adaptación del autor

5.3.1 Características de la administración enfocada en los procesos

- La Gestión por Procesos se apoya fundamentalmente en la gestión de la calidad
- Supone un cambio de cultura en la organización, se pasa de la atención a la productividad y otros indicadores financieros, a una política centrada en el usuario, en donde lo que importa es la satisfacción del usuario
- Se centra en el valor agregado que se le debe proporcionar al cliente o usuario además de entregarle un producto de calidad.
- Obliga a desarrollar liderazgo y trabajo en equipo, preferiblemente en forma multidisciplinaria.
- Mide el grado de satisfacción del cliente y necesariamente lo relaciona con la evaluación del desempeño de los trabajadores de la organización.

5.3.2 Ventajas de la administración enfocada en los procesos

- La gestión se centra en cumplir los estándares, los procedimientos y seguir los manuales para desarrollar los procesos verificando todas las condiciones para que se entregue un producto con calidad al cliente final.
- Exige y conlleva a una cultura de mejoramiento continuo en todos los procedimientos y tareas.
- Genera un mayor compromiso entre el cliente o usuario y la organización, en el sentido en que para recibir valor agregado y mayor grado de satisfacción de parte de la organización, es preciso fidelidad y aprovechamiento del producto con responsabilidad y oportuna retroalimentación evaluativa.

5.3.3 Objetivos de la gestión por procesos.

Entendida la administración por procesos desde su énfasis en la gestión de la calidad, se puede asociar la consecución de altos niveles de satisfacción en los clientes o usuarios, como su objetivo preponderante. Otro objetivo será el logro de incrementos recurrentes de la productividad, es decir de la eficiencia, la efectividad y la economía en el uso de los recursos, lo cual se logra mediante:

- La eliminación de actividades o procesos que no aporten valor agregado
- El aceleramiento de los plazos para la entrega de los productos
- El logro de la fidelidad del usuario, como consecuencia de la entrega de productos con calidad
- La incorporación de actividades de servicio que puedan ser valoradas por el usuario de manera inmediata y fácil
- Toda organización tiene como objetivo la satisfacción de su cliente, los procesos son el mecanismo para lograrlo.

5.3.3 Elementos de la gestión por procesos.

Como elementos importantes se pueden considerar:

1. Los procesos
2. Los procedimientos y sus manuales
3. La coordinación de su funcionamiento
4. La Evaluación y planes de mejora

Los procesos se establecen mediante la agrupación de actividades las cuales interactúan y se relacionan mediante la aplicación de los recursos para generar la satisfacción del usuario a través del ofrecimiento del producto demandado por el

cliente o usuario; explica y responde a las preguntas: ¿Qué debe lograrse, cuando y por qué?

Según Carrasco Bravo (2001), el proceso se define como:

"...una unidad en sí que cumple un objetivo completo, un ciclo de actividades que se inicia y termina con un cliente o un usuario interno". La norma ISO 9000: 2000, lo define como: "...un conjunto de actividades que utilizan recursos para transformar unos elementos de entrada en elementos de salida, ... con el propósito de agregar valor en esta transformación".

Un proceso está compuesto de varios elementos: Las entradas, que representan los recursos que se pretenden transformar; los factores que transforman, es decir, que actúan sobre las entradas, tales como el talento humano que ejecuta el proceso administrativo y la infraestructura física – máquinas- y tecnológica-software; la transformación misma, la cual es consecuentemente con el tipo de producto a entregar; y, las salidas o productos, que pueden ser bienes o servicios.

Un proceso está caracterizado por:

- Agregar valor mediante la aplicación de recursos en la transformación de las entradas en salidas.
- Evidenciar dinamismo en el tiempo y cumplir una función
- Determinar su finalidad en función del resultado
- Responder a una necesidad de alguien denominado cliente

Los procedimientos especifican la secuencia de los pasos que se deben seguir para realizar una tarea. Estos pasos deben estar lo suficientemente detallados para permitir la mejora continua. Los procedimientos se diferencian de los procesos por que mientras estos, los procesos, se deben a los resultados; los procedimientos se fundamentan en la realización de las tareas; mientras los

procesos agrupan las actividades, los procedimientos indican la forma como se desarrolla cada una de ellas.

Los siguientes elementos se tienen como sus características porque:

- Un procedimiento está establecido en pasos sucesivos denominados tareas o actividades;
- En el procedimiento, la secuencia de las tareas está reglada;
- Un procedimiento, detalla pormenorizadamente las acciones que se deben ejecutar en cada proceso.
- El procedimiento describe el quién, el dónde y el cómo lograrlo.

En un sistema de gestión de calidad, los procedimientos se materializan en documentos que describen como realizar, paso a paso las actividades que conforman el proceso. La descripción va más allá del detalle de las tareas, señalan el conjunto de informaciones que deben intercambiarse; las herramientas, y medios o formatos que deben utilizarse. De igual manera, para representar de forma gráfica los procedimientos (y en general el enfoque por procesos en gestión de calidad) existen varias herramientas que proporciona la informática, tales como: Qualigram, iGrafx (Flowcharter, Process y Process Central) y QMAP. Como ejemplo, en la siguiente figura se puede apreciar el esquema básico Qualigram, para la representación de las acciones, el responsable, los medios o herramientas; los documentos a producir y la información a procesar.

Figura 2. Formas lenguaje QUALIGRAM



Fuente: Franck Frigeri: ffrigeri@ofice.com

Los manuales de procedimientos, son los documentos donde se registran las descripciones de las actividades (funciones) que deben realizar los actores responsables de los procesos o subprocesos. Además, en los manuales de procedimientos se consignan las unidades de apoyo comprometidas en las acciones, determinando su responsabilidad. Específicamente, en ellos se da respuesta a la pregunta cómo se hace, propia de los procedimientos.

Los manuales de procedimientos evidencian la manera cómo funcionan las diferentes unidades de apoyo, por tanto, el control interno, encargado de la evaluar el funcionamiento del sistema de gestión de la calidad implementado en la organización, tiene en los manuales, excelentes instrumentos para desarrollar sus planes de auditoría.

Otras utilidades de los manuales de procedimientos, son:

- Facilitan el conocimiento del funcionamiento al interior de las organizaciones
- Sirven como herramientas primordiales en la inducción y reinducción de los actores de las tareas
- Facilitan el análisis y revisión de tareas en cuanto a delegación de autoridad, establecimiento y verificación de tiempos de ejecución.
- Evidencian las responsabilidades por no conformidades, fallas y errores.
- Permiten a los responsables de las tareas elevar sus indicadores de eficiencia, puesto que guían sus actuaciones en el cómo hacer su trabajo.

6. MARCO JURIDICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Capítulo 5. De la Función Administrativa. ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley. **ARTÍCULO 269.** En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

LEY 87 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 1993

"Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".

LEY 489 DE 1998

"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política....".

Tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

LEY 872 DE 2003: (diciembre 30)

“por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”.

DECRETO NACIONAL 1599 DE 2005

“Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno –MECI 1000:2005”.

DECRETO N° 1537 DE 2001. (Julio 26)

Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado.

DECRETOS MUNICIPALES 666, 667 Y 668 de 4 diciembre de 2008

Mediante los cuales se adopta el MECI 1000:2005, para el Municipio de Dosquebradas Risaralda.

RESOLUCIÓN 1505. 2005 (dic.26), por la cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000:2005 en la Alcaldía de Dosquebradas Risaralda.

RESOLUCIÓN 142 DE 2006 ANEXO MECI 1000:2005 (DAFP, marzo 8), “por la cual se adopta el Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005 en el Estado Colombiano”.

CIRCULAR 03 DE 2005 (Consejo Asesor del gobierno nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional y territorial, Sept. 27).

7. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE BIENES

En concordancia con el MECI y la implementación de la NTCGP1000 2009, la administración municipal debe definir las características de cada uno de los procesos que se dan al interior de la misma; es decir, se hace necesaria la caracterización de todos los procesos identificados y consignados en el mapa de procesos. De este modo se tiene que en el mapa de procesos aparece como apoyo a la gestión, el proceso de Gestión de bienes y servicios el cual, siguiendo la dinámica planteada por la coordinación de gestión de la calidad de la Administración Municipal, se caracteriza según los siguientes parámetros:

PROCESO: GESTION DE BIENES

NOMBRE DEL DOCUMENTO: CARACTERIZACION DEL PROCESO

OBJETIVO: Determinar las actividades que hacen parte del proceso Gestión de bienes, para aportar a la Administración Municipal herramientas apropiadas que coadyuven en el logro de los objetivos misionales.

ALCANCE: Identificación de los proveedores de información necesaria en las acciones de apoyo a la gestión de las demás dependencias y en la construcción de la respuesta demandada por la comunidad; determinación del marco legal y asignación de responsabilidades y responsables en la ejecución de cada una de las actividades relacionadas con el proceso, en el marco de la NTCGP1000 2009 y el MECI.

RESPONSABLE: Almacén General.

Tabla 1. Caracterización del proceso Gestión de bienes

PROVEEDOR	ENTRADAS	ACTIVIDADES	SALIDAS	CLIENTE	DOCUMENTACIÓN APLICABLE	RESPONSABLE
TODOS LOS PROCESOS	Requerimientos de las dependencias Planes de compras por dependencia	Gestión del plan de compras	Plan de compras listo para consulta en la Web de la Contraloría general de la República	Todos los procesos; Comunidad	Ley 598 de 2000 Decreto 3512 2003, 2474 de 2008; Acuerdo 4 y 9	Profesional encargado del plan de compras; Líder del proceso
	Requerimientos de las dependencias	Gestión de bienes de consumo y devolutivos	Procesos ejecutándose con apoyo de elementos de trabajo apropiados	Todos los procesos	Ley 80 y decretos reglamentarios; plan de compras	Auxiliar administrativo; Líder del proceso
	Solicitudes del Despacho	Gestión de bienes inmuebles	Bienes inmuebles legalizados a nombre del Municipio y en condiciones óptimas para su uso		Ley 80; Normatividad Super-Notariado y Registro, Código Civil; Decreto 2811 de 2009; Ley 99 de 1993	Profesional encargado de bienes inmuebles y Líder del proceso
ACTORES URBANÍSTICOS	Comité áreas de cesión, uso del suelo y vías	Gestión de áreas de Cesión	Áreas de Cesión recibidas legalmente	Comunidad y Municipio	Acta Comité Áreas de Cesión, uso del suelo y vías; Ley 99 de 1993; Ley 388 de 1997; Decreto 564; POT. Normatividad Vigente Super-Notariado y Registro	Profesional encargado de bienes inmuebles y Líder del proceso
TODOS LOS PROCESOS; ENTES REGULADORES; PROVEEDORES	Requerimientos de: entes gubernamentales; Administración Municipal	Gestión del parque automotor	Parque automotor legalizado y funcionando en forma óptima.	Todos los procesos	Ley 80; Circulares del Min. Transportes; Ley 769 de 2002	Auxiliar administrativo; Líder del proceso

8. DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL PROCESO DE GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES

OBJETIVO: Establecer las responsabilidades y acciones necesarias para el control y manejo de los bienes Inmuebles pertenecientes al Municipio de Dosquebradas, a cargo de la Administración Central.

ALCANCE: Aplican desde la adquisición de los bienes inmuebles, recibo de áreas de cesión obligatorias; hasta su control, y administración en general.

Tabla 2. Simplificación de procedimientos

ITEM	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS	CONTROLES
1. ADQUISICIÓN DEL BIEN	Definición de necesidades de adquisición de bienes de acuerdo al Plan de Acción por dependencia	Secretarios de Despacho; Líder del proceso	Solicitudes de la comunidad; planes de acción	Verificar la pertinencia de las solicitudes con los planes de acción
1.1				
1.2	Solicitud de autorización para la compra de inmuebles, mediante proyecto, cuando sea del caso, ante el Concejo Municipal	Alcalde Municipal; Asesor Jurídico; Líder del proceso	Proyecto de acuerdo	Verificar que toda la documentación haya sido aportada
1.3	Solicitud de compra o recepción de oferta formal de venta.	Líder del Proceso	Oferta, Certificado de Tradición del Bien, Paz y Salvo de impuestos	Verificar que la documentación corresponda al bien objeto de la transacción.
1.4	Estudio de títulos	Líder del proceso; Asesor Jurídico.	Informe de estudio de títulos	Verificar que el Informe corresponda al bien inmueble objeto de negociación.

ITEM	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS	CONTROLES
1.5	Presentación de la Justificación de compra del bien ante el Representante legal.	Líder del proceso, secretario de Despacho	Documento con la justificación	Verificar que la documentación soporte de la Justificación y pertinencia de las normas citadas.
1.6	Análisis y autorización de la Justificación para la compra del inmueble	Representante legal	Documento con el vo.bo.	
1.7	Obtención de certificados de Registro plan de compras - SICE y Disponibilidad Presupuestal- CDP.	Líder del proceso	Certificado SICE Documento CDP	Verificar que los valores correspondan al monto de la negociación.
1.8	Diligenciamiento de la minuta de promesa de Compra-venta del bien estipulado y de la minuta de escritura	Líder del proceso; Asesor Jurídico	Documento de promesa de compraventa y minuta de escritura	Verificar que en las minutas se hayan consignado todas las condiciones pactadas y la descripción completa del inmueble objeto de negocio.
1.9	Obtención de los registros presupuestales correspondientes	Líder del proceso	Documento de Registro presupuestal	Verificar la correcta asignación de registro por beneficiario
1.10	Elaboración de Escritura	Notaría	Escritura	Verificar que la escritura incorpore plenamente la información del predio y las condiciones de la negociación.
1.11	Revisión y firma de Escritura	Asesor Jurídico; Representante legal Municipio y propietario del bien	Escritura	Verificar correspondencia entre nombre vendedor y firma
1.12	Pago de los Derechos Notariales e impuestos de registro y derechos de registro	Líder del proceso; propietario del bien.	Consignacion es a las diferentes entidades	Constatar que la información de los recibos coincida con el objeto de la transacción
1.13	Trámite de inscripción ante la Oficia de Registro de Instrumentos Públicos y solicitud de Certificado de tradición	Líder del proceso	Certificado de tradición, copia de escritura pública.	Constatar que la inscripción y/o las anotaciones se hayan realizado completa y correctamente.
1.14	Recibo material del inmueble objeto de la compra	Líder del proceso	Acta de recibo de bienes inmuebles	Verificar que el inmueble que se recibe cumpla con la descripción y características consignadas en la escritura pública.

ITEM	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS	CONTROLES
1.15	Incorporación en el inventario de bienes del municipio y reporte a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas para su pago y registro contable	Líder del proceso; Secretario de Hacienda; Director de Contabilidad; profesional Almacén general	Entrada de Almacén; Orden de pago; Carpeta rotulada con todos los documentos de la transacción.	Verificar que el ingreso al inventario de almacén y el registro de contabilidad se hayan surtido correctamente.
2 RECIBO DE ÁREAS DE CESIÓN OBLIGATORIAS	Recepción copia oficio de la Secretaría de Planeación mediante la cual fija al urbanizador fecha y hora para la entrega y recibo material de las áreas de cesión	Profesional Universitario encargado de bienes inmuebles; Encargado de espacio público de Planeación	Oficio	Verificar concordancia de fechas entre la carta y el acta de aprobación por parte del Comité de Áreas de cesión y vías
2.1				
2.2	Recibo material de las áreas de cesión	Líder del proceso; profesional Universitario encargado de bienes inmuebles; Secretaria de Planeación	Acta de inspección y recibo de áreas de cesión	Verificar que el inmueble recibido cumpla con las características y especificaciones de la escritura de entrega.
2.3	Recepción de la documentación enviada por Planeación, para el ingreso de los predios al inventario de bienes inmuebles.	Líder del proceso; Profesional Universitario encargado de bienes inmuebles	Acta de inspección y recibo; escritura pública y certificado de tradición.	Verificar que se haya allegado la totalidad de la documentación de las áreas objeto de entrega
2.4	Certificación de ingreso de las áreas de cesión al inventario de bienes inmuebles	Líder del proceso; Profesional Universitario encargado de bienes inmuebles	Certificación de ingreso de áreas de cesión	Verificar el registro en el inventario.
2.5	Envío de certificación al cedente y a la Dirección de contabilidad, del ingreso del inmuebles al inventario del municipio	Líder del proceso, Profesional Universitario encargado de bienes inmuebles	Oficio de certificación con el radicado de archivo	Verificar que se haya enviado original al cedente y copia a la Dirección de Contabilidad
2.6	Preparación y archivo de de la carpeta física con los títulos y la documentación correspondiente	Auxiliar de Almacén; Líder del proceso	Carpeta con títulos y documentos	Revisar que se haya codificado y realizado un correcto archivo

ITEM	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS	CONTROLES
3. ENTREGA EN COMODATO	Aprobación de la solicitud para celebrar contrato de comodato presentada por el interesado	Dirección Administrativa; Representante legal	Solicitud del interesado, radicada y aprobada	Verificar que la solicitud contenga las aprobaciones correspondientes
3.1				
3.2	Estudio de títulos y documentación del solicitante	Líder del proceso Gestión de Bienes; Asesor Jurídico.	Informe de estudio de títulos y documentación	Verificar que el solicitante cumpla con los requisitos del artículo 38 de la Ley 9ª de 1989 y que el informe corresponda al bien objeto de estudio
3.3	Elaboración y firma de la justificación para la celebración del contrato	Líder del proceso y Dirección Administrativa	Documento con la justificación	Constatar la pertinencia de los soportes jurídicos y documentales
3.4	Análisis y autorización de la justificación	Dirección Administrativa – representante legal	Documento de la justificación con el vo.bo.	Verificar que el documento lleve las firmas correspondientes
3.5	Diligenciamiento de la minuta de contrato de comodato	Líder del proceso; Asesor Jurídico	Documento de minuta de contrato de comodato	Verificar que en las minutas se hayan consignado las condiciones
3.6	Firma y protocolización de la escritura de contrato de comodato	Asesor jurídico; Representante legal; comodatario	Escritura pública del contrato de comodato	Verificar la inscripción en el registro inmobiliario
3.7	Anotación del acto en la cédula del bien inmueble y reporte a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas para los registros correspondientes	Líder del proceso; profesional encargado de bienes inmuebles; Director de Contabilidad	Oficio de reporte a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas	Verificar que se hayan realizado los registros correspondientes
3.8	Firma del Acta de inicio del contrato y entrega material del inmueble al comodatario	Líder del proceso; Interventor del contrato y comodatario	Acta de inicio, acta de entrega y relación de inventarios	Verificar que las actas contengan la información del contrato y se anexen los inventarios
3.9	Inspección de cumplimiento de cláusulas del comodato, uso del predio y pago de servicios públicos si es del caso	Interventor del comodato; líder del proceso	Acta de visita de bienes en comodato	Verificar cumplimiento de la periodicidad de las visitas y firmas en el acta de visita

9. MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE BIENES INMUEBLES EN EL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS RISARALDA

9.1 PRESENTACIÓN.

Los manuales de procedimientos son los documentos donde se registran las descripciones de las actividades (funciones) que deben realizar los actores responsables de los procesos o subprocesos; por tanto, adquieren la connotación de guía en el desarrollo de las actividades corporativas, convirtiéndose en instrumentos de consulta permanente. Específicamente, en ellos se da respuesta a la pregunta ¿cómo se hace?, propia de los procedimientos.

En los entes de carácter público, en virtud de la normatividad vigente, es la alta dirección la responsable de la construcción y permanente actualización de los manuales de procedimientos. En efecto, la Ley 87 de 1993 la cual establece normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del estado, propició la promulgación del Decreto nacional 1599 de 2005, por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno-MECI- en el estado colombiano. La orientación del MECI promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí, lo cual no sería posible sin la identificación de los procedimientos y la expedición de los manuales correspondientes. De igual manera el Decreto N° 1537 de julio 26 de 2001, reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a manuales de procedimientos, mediante el Artículo 2°: “MANUALES DE PROCEDIMIENTOS. Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales”.

La gestión de los bienes del estado, entendida como su administración y control, es obligación de quienes rigen los destinos de las entidades de carácter público y hace parte de las obligaciones consignadas en el Código Único Disciplinario (ley 734 de 2002), además, como función administrativa contribuye de manera relevante en la consecución de los objetivos misionales de las instituciones.

En este contexto es pertinente contar con un manual que establezca los procedimientos para la administración de los bienes inmuebles de propiedad del Municipio de Dosquebradas, que se enmarque en los lineamientos de la normatividad vigente, en especial del MECI y en particular con los requisitos de la NTCGP1000:2009.

El presente Manual de procedimientos constituye una herramienta que orienta el desarrollo de las actividades relacionadas con la gestión de los bienes inmuebles del Municipio y por lo tanto, los principios, normas y procedimientos aquí establecidos serán conocidos y aplicados obligatoriamente por los funcionarios del Municipio de Dosquebradas, en especial por el Almacén General, unidad de apoyo y actor principal del proceso. Su evaluación y actualización deberá realizarse en forma permanente y formalmente sometida a la aprobación del Comité coordinador de gestión de la calidad de la Administración Municipal.

9.2 OBJETIVO

Establecer las actividades, los responsables, los registros y definir los controles para la óptima gestión de los bienes inmuebles de propiedad del Municipio de Dosquebradas y de esta manera contribuir en logro al logro de los objetivos institucionales.

9.3 ALCANCE

Aplican desde la adquisición de los bienes inmuebles, recibo de áreas de cesión obligatorias, entrega en comodato, hasta su control y administración en general.

9.4 DEFINICIONES RELEVANTES

- **Áreas de cesión.** Las áreas de cesión obligatorias son el producto del cumplimiento a la normatividad urbanística que todo propietario de terrenos en proceso de urbanización debe acatar. En virtud de la legislación, quien realice una actuación urbanística deberá ceder una proporción de su área para ser “... . *destinada a dotar a la comunidad de residentes y usuarios del sector y de la ciudad, de las áreas requeridas como zonas recreativas de uso público, zonas de equipamiento comunal público y zonas públicas complementarias a los sistemas viales...*”. En este orden de ideas, las Áreas de Cesión obligatorias gratuitas que los propietarios privados o públicos hacen a las Entidades Territoriales surgen a partir de la aprobación del proyecto urbanístico presentado por el urbanizador responsable ante la autoridad competente, que se oficializa en el acto administrativo expedido actualmente por las Curadurías Urbanas, mediante resolución.

- **Bien inmueble.** No es susceptible de ser trasladado. Los bienes inmuebles se pueden clasificar en: bienes inmuebles por naturaleza, como el suelo y subsuelo; bienes inmuebles por incorporación, como las construcciones. De lo anterior se colige que un bien inmueble puede o no contener construcciones.

- **Certificado de Tradición de bien inmueble.** Documento que registra, en orden cronológico la historia de un inmueble, desde el momento de la apertura de folio de matrícula en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En él

se pueden identificar los diferentes dueños, embargos, hipotecas o cualquier otra restricción de la que fue objeto.

➤ **Control.** Conjunto de actividades que buscan minimizar los riesgos; análisis del desempeño de las operaciones evidenciando posibles desviaciones frente a lo esperado.

➤ **Contrato de comodato.** El Código Civil, define el contrato de comodato o préstamo de uso como un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso.

➤ **Entrada al almacén.** Comprobante o documento que acredita el ingreso real del bien al municipio y soporta los registros de en los a los inventarios y en la contabilidad.

➤ **Escritura pública.** Instrumento notarial que incorpora las declaraciones de las personas intervinientes en un acto o contrato, emitidas ante notario con el lleno de los requisitos legales, para su incorporación al protocolo. Los actos y contratos que involucren bienes inmuebles, deben celebrarse por escritura pública.

➤ **Minuta de promesa de compraventa.** Es el documento que garantiza o formaliza la negociación entre un comprador y un vendedor. Debe incluir como mínimo: los nombres de los contratantes, los plazos y las condiciones fijas en que ha de celebrarse el contrato, la fecha y la notaría donde se va a suscribir la escritura de venta; la descripción del inmueble, ubicación, matrícula inmobiliaria, cédula catastral, linderos y descripción general de lo que se promete vender; precio y forma de pago, el monto de las arras , sanción por incumplimiento y sus respectivos intereses por mora; fecha de entrega.

- **Plan de Acción.** Un plan de acción es una presentación resumida de las tareas que deben realizarse en plazos de tiempo específicos, utilizando un monto de recursos asignados con el fin de lograr un objetivo dado.

- **Registro.** Según la NTCGP1000:2009, se refiere al documento que presenta resultados obtenidos o proporciona evidencia de actividades ejecutadas.

9.4 DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS

9.4.1. Adquisición de bienes inmuebles.

- Definición de necesidades de adquisición de bienes de acuerdo al Plan de Acción por dependencia. Las diferentes dependencias consignan sus necesidades de adquisición de bienes inmuebles y las incorporan en su plan de compras y en sus planes de acción, acorde con el Plan de desarrollo de la Administración. Los planes de compras y los planes de acción deben registrar la consolidación de las necesidades.

- Solicitud de autorización para la compra de inmuebles ante el Concejo Municipal. Cuando sea del caso, se elevará proyecto de acuerdo para solicitando autorización para la adquisición de bienes inmuebles. El Almacenista General reúne la documentación pertinente, elabora la justificación, enlegaja en una carpeta y la envía al Asesor Jurídico, mediante un oficio en el cual se relaciona cada uno de los documentos remitidos. En la oficina asesora jurídica se elabora el proyecto de acuerdo que se envía al Honorable Concejo Municipal, previa revisión y firma del Representante legal.

- Solicitud de compra. Definida la necesidad, se envía Oferta de compra al propietario del inmueble, solicitándole copia de la escritura y certificado de tradición y libertad cuya expedición no sea mayor a treinta días.
- Estudio de títulos. La oficina asesora jurídica realiza el estudio de títulos y envía el informe de estudio de títulos al Almacenista general, junto con la demás documentación enlegajada en la carpeta correspondiente.
- Elaboración de la justificación. El Almacenista general elabora la Justificación y la solicitud de expedición del certificado de disponibilidad presupuestal-CDP- y presenta ante el despacho para su aprobación. La justificación debe contener además de los elementos formales, las condiciones de compraventa acordadas con el vendedor.
- Con la justificación y la solicitud de CDP aprobadas radica ante la dirección de presupuesto para la correspondiente expedición del CDP y expide el certificado de registro en el plan de compras.
- Elaboración de la promesa de Compra-venta. El Almacenista general recopila y enlegaja la totalidad de los documentos y mediante oficio envía la carpeta al Asesor Jurídico para la elaboración de la promesa de compraventa. Una vez elaborada la promesa de compraventa, en la oficina asesora jurídica se firma el documento por las partes, se enlegaja en la carpeta y se remite Almacén general.
- Solicitud de Registros presupuestales y elaboración de Escritura. El Almacenista general solicita el registro presupuestal y tramita la elaboración de la minuta de escritura ante la notaria estipulada en la promesa de compraventa. Con la minuta revisada y aprobada por el notario recoge la firma del representante legal de acuerdo a los plazos estipulados para su protocolización.

- Pago de derechos. El pago de derechos notariales, del impuesto departamental de registro y de los derechos de registro en el folio inmobiliario, serán sufragados por el vendedor, cuando este es un particular. El profesional encargado de bienes inmuebles del almacén general asesora al vendedor para las consignaciones en las entidades respectivas.
- Trámite de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. Con el pago de los derechos respectivos, el vendedor solicita a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el registro del acto y solicita el certificado de tradición el cual presenta con la escritura protocolizada ante el Almacén General.
- Recibo material del inmueble objeto de la compra. El vendedor y el Almacenista general suscriben el acta de recibo de bienes inmuebles, en la cual se debe consignar las características del predio, el estado en el que se encuentra y los inventarios a que hubiere lugar.
- Incorporación del bien inmueble al inventario de bienes del Municipio. Con el certificado de tradición en donde figura el Municipio como nuevo propietario, la copia de la escritura pública y el acta de recibo de bienes inmuebles, se hace la correspondiente incorporación a los inventarios y se expide la entrada de almacén en original y tres copias, así: original para la tesorería municipal, una copia para el vendedor, una copia para la carpeta del inmueble que reposará en los archivos del Almacén general y, una copia para el consecutivo. La entrada de almacén la tesorería podrá cancelar al vendedor el saldo del valor de la negociación.

9.4.2 Recibo material de áreas de cesión.

- Diligencia de inspección y recibo material de áreas de cesión. El Almacenista general, asiste a la diligencia de inspección y entrega material de áreas de cesión practicada por el comité técnico liderado por la Secretaria de

planeación municipal. La diligencia debe enmarcarse en los lineamientos del artículo 52 del Decreto Nacional 564 y de esta se levantará la correspondiente acta.

➤ Recibo de la documentación sobre las áreas de cesión. El Almacén general recibe de la Secretaria de Planeación municipal, una carpeta con la escritura pública original, el certificado de tradición correspondiente, copia del acta de aprobación a la solicitud de entrega firmada por el Comité de áreas de cesión y vías del Municipio y copia del acta de inspección y entrega material de las áreas de cesión obligatorias.

➤ Incorporación al inventario de bienes inmuebles del Municipio. El auxiliar de almacén ingresa el bien al inventario y produce la correspondiente entrada de almacén en original y tres copias; original para la Dirección de contabilidad; una copia para ser enlegajada en la carpeta del inmueble; una copia para el solicitante (cedente) y una copia para el consecutivo. Con la entrada de almacén, el Almacenista general expide certificación de ingreso de los bienes inmuebles, oficia al cedente, a la Dirección de contabilidad para que esta realice el correspondiente registro contable, y a la Dirección de Control físico y espacio público de la Secretaría de Gobierno municipal, para la vigilancia y control que le compete.

9.4.2 Entrega en comodato de bienes inmuebles

➤ Recepción de solicitudes. La solicitud de celebración de contrato de comodato para el uso de bienes inmuebles se hace en el Almacén general. Al Municipio, como ente de carácter público le está autorizado celebrar contratos de comodato en los términos señalados en la ley 9 de 1989, artículo 38. El Almacenista general somete a la aprobación de la solicitud ante el despacho.

- Estudio de títulos y documentación de la entidad solicitante. El Almacenista general envía al Asesor Jurídico la solicitud aprobada, los títulos del predio, la documentación de la entidad solicitante para la realización del estudio de títulos. La oficina asesora jurídica emite el informe de estudio de títulos y remite la documentación al Almacén general.

- Elaboración la justificación para la celebración del contrato. El Almacenista general elabora la justificación para la celebración del contrato de entrega de un bien inmueble a título de comodato y envía una carpeta con la documentación a la oficina asesora jurídica para la elaboración del correspondiente contrato de comodato.

- Firma y protocolización del contrato de comodato. El asesor jurídico cita al comodatario para la firma del contrato y una vez firmado por las partes solicita la protocolización del mismo ante notario público. Los derechos notariales y de registro deben ser asumidos por el comodatario, quien hará las correspondientes consignaciones a las entidades beneficiarias, solicitando certificado de tradición y libertad. Los soportes de pago deben entregarse al Almacén general, responsable de la inscripción ante la Oficina de registro de instrumentos Públicos.

- Acta de inicio y entrega del inmueble. El Almacén general reclama la escritura y el certificado de tradición en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y elabora el acta de inicio del contrato de comodato en la cual hace entrega material del bien inmueble y de los inventarios existentes. El acta debe contener las especificaciones del inmueble, linderos, estado y los inventarios. Copia de la escritura, del certificado de tradición y del acta debe remitirse a la oficina asesora jurídica. Una copia del acta se debe remitir a la Dirección de contabilidad para el correspondiente registro contable.

➤ Inspección de cumplimiento de cláusulas del comodato, uso del predio y pago de servicios públicos. El Almacén general y el interventor son responsables por la vigilancia en el cumplimiento del contrato de comodato; para lo cual deben practicar como mínimo dos visitas al año con el propósito de verificar el estado del inmueble, el pago de los servicios públicos y la vigencia de las pólizas correspondientes. De estas visitas se debe levantar un acta de visita de bienes inmuebles en comodato la cual se archiva en la carpeta del bien inmueble respectivo y se envía una copia a la oficina asesora jurídica.

10. CONCLUSIONES

La realización de la presente propuesta, sirvió de medio para confrontar la teoría examinada y profundizada en el transcurso de la Especialización en Revisoría Fiscal, con la realidad demandante de soluciones. A medida que se desarrolló el trabajo se experimentó la aplicación de lo aprendido para avanzar significativamente hasta su culminación.

La exitosa culminación del proyecto aportó al autor nuevos elementos cognoscitivos en tanto la profundización del conocimiento y la aplicación de los constructos logrados en la Especialización fueron transferidas para la solución de situaciones problemáticas en escenarios diferentes.

El producto obtenido, además de servir como instrumento indispensable en las tareas diarias para los funcionarios del Almacén General del Municipio de Dosquebradas; es susceptible de proponerse como guía para la construcción de iguales documentos o ajuste de los existentes en los demás municipios del país.

Con fundamento en los principios de autocontrol y autorregulación se hace necesaria una constante revisión del producto obtenido para incorporar, corregir, suprimir elementos relevantes con el propósito de contribuir al mejoramiento continuo en la gestión del Almacén General del Municipio y de los demás procesos con los cuales interactúa. Cualesquiera que sea la modificación, esta debe ser formalizada a través del Comité Coordinador para la Gestión de la Calidad.

11. BIBLIOGRAFIA

1. FRANKLIN FINCOWSKY, Enrique Benjamín. Manuales Administrativos: Guía para su elaboración, México, Editorial McGraw Hill, 2005. 79p.
2. KOONTZ, Harold; WEHRICH, Heinz. Administración, una perspectiva global. México, Editorial McGraw Hill, 1998. 225p.
3. MONTES, SALAZAR Carlos Alberto; MEJIA SOTO, Eutimio; MONTILLA GALVIS, Omar de Jesús. Auditoría y Control de Gestión, Cali: Universidad del Valle; Universidad Libre Seccional Cali. 2008. 298p.
4. RUIZ Limón Ramón. Historia de la ciencia y el método. Publicado en internet <http://www.eumed.net/libros/2007b/283/45.htm>.
5. SANCHES CH. Walter Abel. Control interno Conceptual y práctico. Pereira, Investigar Editores, 2006. 450p. 2ª. ed.
6. STONER J., WANKEL C. Administración. México, Prentice-Hall, 1990.
7. TAMAYO Y TAMAYO, Mario. El proceso de investigación científica. Bogotá, Limusa 2005. Pág. 155.

CIBERGRAFÍA:

1. ROJAS LEON. Jaime Luis. Gestión por procesos, para mejorar la atención del usuario en los establecimientos de salud del sistema nacional de salud, (Edición electrónica gratuita), (10 de junio 2010), disponible en (www.eumed.net/libros/2007a/).
2. YUSTE, Miguel. Reingeniería, disponible en procesos. EDICIONES EL PAÍS S.L. Madrid [España] – (En línea),(29/06/2009) disponible en (<http://www.elpais.com/corporativos/elpais/elpais.html>).
3. Navarro, Eduardo (2005) Gestión y Reingeniería de Procesos.(En línea), (febrero 2010), disponible en (www.monografias.com).
4. Gobernabilidad.(En línea), (2008),disponible en: (<http://www.informador.com.mx/internacional/2008/24491/6/barometro-de-gobernabilidad-2008.htm>)