

Panel: Nuevo modelo de control interno para entidades del estado colombiano

## **Marco conceptual del nuevo modelo de control interno**

**Jaime Andrés Ortega Mazorra**

### **INTRODUCCIÓN.**

Los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América, firmaron el Convenio General para ayuda económica, técnica y afín de fecha Julio 2 de 1962 y el Convenio de Donación específico del Objetivo Estratégico N° 514-9002 de septiembre 27 de 2000, dentro del cual se establece el Programa “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de cuentas en Colombia a través del Mejoramiento del Control Interno y el Control Ciudadano”.

El Programa “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de cuentas en Colombia a través del Mejoramiento del Control Interno y el Control Ciudadano”, auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID- y ejecutado por la firma Casals & Associates Inc, pretende apoyar al Gobierno tanto Nacional como Territorial en los procesos de fortalecimiento de su función administrativa y búsqueda de la eficacia, eficiencia, transparencia y publicidad de la actuación pública a que obliga la Constitución Política de Colombia, todo a través del fortalecimiento del Control Interno y del Control Ciudadano, considerados instrumentos básicos para garantizar el cumplimiento de la función administrativa y la finalidad social del Estado.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), teniendo en cuenta las debilidades en la forma de realizar las entidades públicas su función administrativa y cumplir la función social para la que fueron creadas, particularmente en la existencia de una limitada cultura organizacional fundamentada en valores; existencia de una gestión pública incipientemente no orientada a sistemas de calidad; debilidades en la autorregulación, autocontrol y autogestión de su función administrativa; debilidades en la generación de información suficiente y pertinente para la toma de decisiones y de utilidad social; debilidades en la construcción del concepto y el imaginario de lo público, como aquello que conviene a todos de igual manera para el bien común así como en la rendición de cuentas en forma técnica a la comunidad; falta de métodos y procedimientos para socializar la información y dinamizar su circulación, unido esto a la baja existencia de tecnologías de información que apoyen con mayor efectividad y transparencia la gestión pública; y debilidades en una cultura organizacional que oriente, facilite y apoye el ejercicio del control ciudadano, decidió dar inicio a un nuevo programa de cooperación internacional denominado “Apoyo al Fortalecimiento de la Eficiencia y la Transparencia en el Estado Colombiano”, como una segunda Fase del trabajo ya adelantado durante las vigencias 2001 a 2003 entre el Estado Colombiano y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

El objetivo general del convenio fue el de apoyar al DAFP, a través del programa de cooperación con USAID/CASALS, denominado: “Apoyo al Fortalecimiento de la Eficiencia y la Transparencia en el Estado Colombiano” en sus esfuerzos por fortalecer el Sistema de Control Interno gubernamental a fin de mejorar el nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales del Sector Público.

El DAFP, como organismo rector del Gobierno Nacional en esta materia, con el apoyo de Casals & Associates Inc. en su condición de ejecutor del programa de USAID pusieron a consideración del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las entidades del Orden Nacional y Territorial, una propuesta de adopción de un Modelo Estándar de Control Interno de aplicación a todas las entidades del Estado, como base a los procesos de fortalecimiento del control interno; el cual fue aprobado por unanimidad por dicha instancia consultiva en sesión del 17 de diciembre de 2004, materializándose mediante la expedición del Decreto 1599 el pasado 20 de mayo de 2005 por parte del Señor Presidente de la República.

## **JUSTIFICACIÓN.**

Uno de los aspectos temáticos a nivel del Estado Colombiano, sobre los cuales existió un consenso general en la Asamblea Nacional Constituyente creada para introducir reformas sustanciales en la Constitución Política de 1991, fue el relativo al Control Fiscal y la necesidad de crear el Control Interno en las entidades del Sector Público Colombiano. En el seno de esta Asamblea y ante la expedición de una nueva Constitución Política (C.P.), fueron presentadas propuestas que recogían inquietudes de orden técnico y funcional planteadas por diversos grupos de la sociedad que apuntaban a cambiar el Sistema de Control existente adaptándolo a las directrices, políticas económicas y organizativas que se formalizaban al crearse un nuevo Estado.

Esto, sumado a las profundas reformas en la organización del Estado hizo que la C.P. de 1991 dado los niveles de poder que en ella se establecían, así como a la nueva concepción de un Estado Social de Derecho creara una serie de controles y sus respectivas instancias, con diversas funciones dando paso así a la pluralidad de controles existente hoy en día, esperando con ello garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública y el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

En ese orden de ideas y como parte de la modernización del Estado Colombiano, con base en los principios que deben regir su función administrativa fundamentalmente los de eficiencia y transparencia en la administración de recursos públicos, la C.P. en su artículo 209º creó el Control Interno, establecido constitucionalmente para apoyar el logro de los objetivos de cada institución pública y del Estado en su conjunto, preparando adicionalmente las entidades para responder a los controles de orden externo antes mencionados. El artículo 209º, fue posteriormente desarrollado por la Ley 87 de 1993, estableciendo los fundamentos básicos del Control Interno.

La C.P. de 1991, alrededor de la función administrativa del Estado así concebida y construida sobre la base de un efectivo Control Interno, estructuró los demás controles ya estos de orden externo, vigilantes todos del cumplimiento de la finalidad social del Estado desde diferentes ópticas a saber: Control de Legalidad, garantiza el cumplimiento de las normas a que debe someterse el ejercicio de la función pública; Control Político, ejercido por los órganos de representación pública y focalizado a la vigilancia de la gestión del ejecutivo; Control Disciplinario, vela por el ejercicio diligente y eficiente de quienes desempeñan funciones públicas; Control Fiscal, persigue la protección del Patrimonio Público al garantizar la correcta y legal utilización de los recursos públicos y la gestión fiscal de las entidades del Estado.

Adicionalmente el artículo 1º de la C.P. de 1991, dió paso a otro gran cambio en materia de Control creando el más importante de los controles, ya que no solo interviene la función administrativa de las entidades del Gobierno sino la del Estado en general: El Control Social, que se hizo efectivo al establecerse el Estado Social de Derecho y otorgar participación a la sociedad en los asuntos públicos. Asumir el Control Social aún se debate hoy día, tratando de encontrar la mejor forma de garantizar la participación de la sociedad en la gestión financiera, económica y social del Estado, integrada ella a este proceso en calidad de juez y parte en el manejo y uso de los recursos públicos. De allí que el artículo 209º de la C.P. al crear el Control Interno reiterara que este tiene como fundamento el interés general, validando el Estado Social de Derecho así como los principios básicos de la administración pública que garanticen la eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Hoy en día a casi doce (12) años después de haberse expedido la Ley 87 de 1993 que reglamenta el citado artículo 209 de la C.P., relacionado este a su vez con el Control Social y haciendo un Balance sobre los niveles de eficacia, eficiencia e integridad de las entidades públicas, verificando si objetivos tan loables de administración pública han sido observados, tenemos que el Control Interno no ha cumplido con la misión de hacer del sector público Colombiano un modelo de probidad, de gestión administrativa y de base fundamental al cumplimiento de las funciones sociales del Estado.

Lo anterior se manifiesta en aspectos tales como:

- No se cumplen adecuadamente los objetivos del Estado. Los bajos niveles de ejecución de planes de desarrollo en general, demuestran una baja capacidad administrativa y de gestión de las entidades públicas para cumplir los fines esenciales del Estado y, lograr el desarrollo económico y social de la comunidad que representan.
- La pérdida de bienes y recursos así como los índices de corrupción, mantienen altos niveles solo sensiblemente un poco más bajos que en los años 90, demostrando la incapacidad del Control Interno para proteger el Patrimonio Social e inhibir actos de moralidad pública.
- Los órganos de Control Fiscal en todos sus ordenes, competentes constitucionalmente para evaluar la calidad del Control Interno en las entidades del Estado, así como el grado de confiabilidad que se le puede otorgar establecen que el Sistema de Control Interno de las entidades públicas en su gran mayoría es inoperante y deficiente, presentando una baja capacidad como instrumento de apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales de las entidades del Sector Público.

Por la razones expuestas el Control Interno preocupa hoy en día al Gobierno Colombiano, a los órganos de Control y a las mismas entidades públicas por cuanto en él, descansa la posibilidad de validar así sea trece años (13) años después los fundamentos de la C.P., al querer introducir como parte fundamental del cumplimiento de los fines del Estado la eficiencia, eficacia, economía, celeridad y probidad públicas a través de este Instrumento, máxime si dicha Constitución consideró que estos procesos desde el seno de la misma entidad, serán los que garanticen el Estado Social de Derecho, la neutralización de la corrupción y la custodia del Patrimonio Público, validando la relación Gobierno – Sociedad y custodiada esta por las demás instancias de Control.

Es necesario entonces apoyar al Gobierno en sus procesos de fortalecimiento del Control Interno y de estimular la participación ciudadana a través del Control Social. Es por esta razón que dentro del Programa nos proponemos analizar el Sistema de Control Interno vigente hoy en Colombia, verificar aquellos aspectos que han inhibido su adecuado funcionamiento y generar una Propuesta que permita, definir un Modelo estándar de Control que tenga como base en lo posible, modelos internacionales de Control Interno ya probados por su efectividad en otros países, que puedan adaptarse a la forma como en Colombia se desarrolla la función administrativa del Estado.

## **EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA.**

Proponer un Modelo estándar de Control Interno, orientado a constituir la base para el desarrollo de un Sistema de Control efectivo en las entidades del Sector Público Colombiano, hace necesario inicialmente realizar un análisis de orden normativo, procedimental y aplicativo que permita como resultado, establecer los elementos que han impedido que este instrumento tan fundamental a la administración pública no haya podido implementarse adecuadamente, tratando de generar una Propuesta que defina una nueva forma de abordar la puesta en marcha del Control Interno y lograr así el cumplimiento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que de la función administrativa del Estado produce la C.P. de 1991.

## **ANÁLISIS LEGAL.**

El Sistema de Control Interno en Colombia es de base Constitucional, con desarrollo legal básico en la Ley 87 de 1993; a través del tiempo ha sido reglamentado indistintamente por el Gobierno Nacional y la Contaduría General de la Nación en su calidad de regulador, la Contraloría General de la República en su calidad de regulador externo, órganos y entidades competentes en el Estado Colombiano para expedir normas sobre el Sistema de Control Interno con fuerza vinculante y obligatoria para las entidades del Sector Público. Adicionalmente, las ramas legislativa, judicial y órganos de Control externo han expedido su propia reglamentación basándose en la Ley 87 de 1993, las normas expedidas por el Contador General de la Nación y en las normas que las regulan.

De allí que sea importante hacer una referencia a esta normatividad en orden jerárquico y de emisión de dichas normas a saber: Constitución Política, Leyes, Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con alcance en todos los sectores centrales de la Rama ejecutiva; Resoluciones y circulares externas emitidas por el Contador General de la Nación, el Contralor General de la República y obligatorias a todas las entidades del Estado en sus diferentes ramas; Regulaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública cuya competencia se circunscribe a establecer procedimientos de carácter obligatorio a las entidades del Sector Central Nacional (Gobierno Nacional) con base en Decretos expedidos por el Gobierno; Circulares del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, con alcance en los sectores centrales de la Rama ejecutiva.

## **NORMATIVIDAD VIGENTE.**

### **Constitución Política de Colombia de 1991.**

La Carta Política de 1991 establece la obligatoriedad por parte de todas las entidades del

Estado de: Artículo 209º: (...) La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un Control Interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. Artículo 268º: El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones; numeral 6; Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno de las entidades y organismos del Estado. Artículo 269º: 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 (...). Artículo 354º: Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quién llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezca. Corresponde al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. Incluye las relacionadas con el Control Interno Contable.

### **Leyes:**

**Ley 87 de 1993.** Establece el marco legal del Sistema de Control Interno y sus fundamentos: Conceptualización de Control Interno. Características. Elementos. Objetivos. Obligatoriedad de conformar el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno. Crea la Oficina de Control Interno, para que evalúe en forma independiente (artículo 3º literal Ley 87 de 1993) el Sistema de Control Interno. Establece la evaluación y control de Gestión como función básica de la Oficina de Control Interno. Crea la figura del Auditor Interno como Jefe de la Oficina de CI y/o Asesor de la Gerencia. Determina las funciones de los Auditores Internos.

**Ley 42 de 1993.** Determina la competencia de la Contraloría General de la República para evaluar el Control Interno en las entidades del Estado Interno: Artículo 9º: 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 por la administración. Artículo 18º: La evaluación del Control Interno es el análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

**Ley 298 de 1996.** Desarrolla el artículo 354º de la Constitución Política y crea la Contaduría General de la Nación. Esta Ley establece entre las funciones del Contador General de la Nación artículo 3º numeral k) “Diseñar, implantar y establecer políticas de Control Interno, conforme a la Ley”. Sentencia C-487 de 1997 de la Corte Constitucional: Determina que las normas que en materia de Control interno expide el Contador General de la Nación, tienen el carácter de obligatorias con fuerza vinculante; esto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 269º y 354º de la Constitución Política de 1991. Sentencia del Consejo de Estado – Expediente 5948 del 2000: Precisa la Obligatoriedad y fuerza vinculante que tienen las disposiciones que en desarrollo de los artículos 269º y 354º de la Constitución Política y en materia de Control Interno, expida el Contador General de la Nación.

**Ley 489 de 1998.** Por medio de 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 189º de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Esta Ley en el Capítulo VI, trata sobre el Sistema Nacional de Control Interno así: Artículo 27º: Creación del

Sistema Nacional de Control Interno. Conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable. Artículo 28º: Objeto del Sistema Nacional de Control Interno. Integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del CI de las instituciones públicas, para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado. Artículo 29º: Dirección y coordinación del Sistema de Control Interno. Será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las entidades del nivel nacional, el cual será presidido por el director del DAFP.

**Ley 716 de 2001.** Expide normas de saneamiento de la Información Contable en el Sector Público y se dictan disposiciones en materia Tributaria y otras disposiciones. Esta Ley establece una responsabilidad relacionada con el Control interno así: Artículo 8º. Vigilancia y Control. Las Oficinas y Jefes de Control interno, Auditores o quienes hagan sus veces de conformidad con lo establecido en los artículos 2º, 3º y 12º, de la Ley 87 de 1993, deberán evaluar en forma separada, independiente y objetiva el cumplimiento de la presente ley, informando a la máxima autoridad competente del organismo o entidad sobre las deficiencias o irregularidades encontradas.

**Ley 734 de 2002.** Por el cual se expide el Código Disciplinario Único. Este Código contempla aspectos de Control Interno así: Deberes de todo servidor público: Artículo 34º. Numeral 19: Dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad, así como los internos sobre el trámite del derecho de petición. Numeral 31: Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen. Numeral 32: Implementar el Control Interno Disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el DAFP.

**Decretos.** Reglamentan la Ley 87 de 1993 en algunos aspectos de los fundamentos básicos del Sistema y tiene el carácter de obligatorios para entidades y funcionarios del Gobierno de los Niveles Nacional y Territorial:

**Decreto 1826 de 1994.** Determina: La creación de la Oficina de Coordinación de CI en el Gobierno Nacional. El traslado de las funciones disciplinarias a la secretaria general o a la dependencia que el representante legal asigne. La constitución de los Comités de Coordinación del Sistema de Control Interno en las entidades del Gobierno Central Nacional, como órganos de coordinación y asesoría al representa legal de la entidad. Las funciones del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno. La creación de los Subcomités centrales, regionales o locales y sectoriales de Coordinación del Sistema de Control Interno. La inasistencia sin justificación a los comités y subcomités de Coordinación del Sistema de Control Interno será considerada causal de mala conducta.

**Decreto 2145 de 1999.** Por el cual dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las entidades y organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial. Este Decreto Reglamenta sobre: Conceptualización: Define el Sistema Nacional de Control Interno; Dirección y Coordinación (de conformidad con el artículo 29º Ley 489 de 1998). Define las instancias de articulación y sus competencias: Responsables: El Presidente

de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP), los representantes legales de todas las entidades, el Comité de coordinación del Sistema de Control Interno Institucional, el servidor público; Facilitadores: El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Procuraduría General de la Nación (PGN), Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, el Comité Interinstitucional, el Comité de coordinación de Control Interno (CICI), la Oficina o Unidad de coordinación de Control Interno; Evaluadores: Contraloría General de la República (CGR), Contralorías Departamentales y Municipales, la Auditoría General de la República (AGR), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Procuraduría General de la Nación (PGN), las oficinas de coordinación de Control Interno. Unidad Básica del Sistema Nacional de Control Interno: Considera como Unidad Básica del Sistema Nacional de Control Interno el Sistema de Control Interno adoptado por los organismos y entidades del Estado, soportado en los conceptos de autoevaluación y autocontrol, definiendo como sus elementos los procesos de: dirección, planeación, organización, ejecución, seguimiento y control (evaluación). Disposiciones: Sistemas de información institucional. El Sistema Nacional de Control Interno como instancia de articulación tendrá como base para su funcionamiento al Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA), al Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Información Administrativo.

**Decreto 2539 de 2000.** Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2145 de 1999, en algunos de los aspectos de los responsables del SCI. Ámbito de aplicación. Reguladores: El Presidente de la República, el DAFP, el Congreso de la República, la CGN y la CGR. Operatividad del SNCI. Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de CI de las entidades del orden nacional y territorial. Integrado por: El director del DAFP, el Contador General de la Nación, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Presidente de la Federación Nacional de Departamentos, el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, el Presidente del Consejo Nacional de Contralores, el Presidente de la Comisión Legal de Cuentas del Congreso, el Director del Programa Presidencial de lucha contra la corrupción y por cuatro (4) delegados del Comité interinstitucional de CI del orden Nacional y territorial. Funciones del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control Interno. Comité Interinstitucional de Control Interno del orden nacional y territorial: Integrantes. Nombramiento de los jefes de Control Interno: Asigna al Presidente de la República la competencia sobre el nombramiento de los Jefes de CI o de quienes hagan sus veces en los órganos del Sector Central del Nivel Nacional.

**Decreto 1537 de 2001.** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el SCI de las entidades y organismos del Estado. Se reglamenta en aspectos tales como: Racionalización de la Gestión Institucional. Las entidades y organismos del Estado deben implementar acciones para el desarrollo racional de su gestión. Manuales de Procedimientos. Instrumento que garantiza el cumplimiento del CI en las organizaciones públicas, permitiendo elaborar, adoptar y aplicar manuales que documenten y formalicen los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales. Oficinas de Control Interno. Establece el rol que deben desempeñar estas oficinas o quien haga sus veces, las cuales se enmarquen en cinco tópicos, a saber: valoración de riesgos, acompañar y asesorar, realizar evaluación y seguimiento, fomentar la cultura de control, y relación con entes externos. Administración de riesgos: Como parte integral del fortalecimiento de control interno en las entidades públicas, las autoridades

correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración de riesgo. Políticas de Control Interno diseñadas por el DAFP. Las guías, circulares, instructivos y demás documentos técnicos elaborados por el DAFP, constituirán directrices generales a través de las cuales se diseñan las políticas en materia de CI, las cuales deberán ser implementados al interior de cada organismo y entidad del Estado.

**Resoluciones.** Acto administrativo de carácter general mediante el cual se reglamenta y desarrolla la aplicación de disposiciones sustantivas contenidas en las leyes y decretos.

**Resolución 196 de 2001 – Contaduría General de la Nación (CGN).** Por la cual se dictan disposiciones relacionados con el Control Interno Contable (CIC) así: Define: CIC, Riesgo de índole contable y financiero, Valoración de riesgos contables y financieros y Auditoría Interna. Operatividad del Sistema de Control Interno Contable. Establece el diseño de Procesos y Procedimientos contables y financieros. Elementos de control interno contable: Ambiente de Control; Valoración de riesgos contables y financieros; Actividades de Control específicas para el Proceso Contable; Información y Comunicación; Monitoreo y Evaluación del Control Interno Contable. Responsabilidad en la implementación del Sistema de Control Interno Contable (SCIC). Del Representante legal. Del Secretario de hacienda, Jefe del Área Financiera, Contador General o quien haga sus veces. Servidores públicos del Área Contable y Financiera. Función de Evaluación y Verificación del CIC. Evaluación del CIC. Evaluación permanente. Funciones de las oficinas de Control Interno relacionadas con el CIC. Herramientas de Evaluación. Informes de Evaluación del CIC. Comunicación de resultados sobre la evaluación del CIC. Clasificación y presentación de los informes: Intermedios; Eventuales; De Observaciones; Informe anual de evaluación del SCIC; De gestión de las unidades u oficinas de coordinación de CI. Forma y archivo de los informes.

**Resolución 5289 de 2001 – Contraloría General de la República (CGR).** Por la cual se reglamenta la Rendición de Cuenta, su Revisión y se unifica la información que se presenta a la CGR, entre ellos Informe de Evaluación del Control Interno.

**Circulares Externas.** Son actos administrativos de carácter general y externo, por medio de los cuales de acuerdo con las facultades constitucionales y legales, reglamenta o aclara la aplicación de una norma.

**Circular 014 de 2000 - DAFP.** El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), establece Procedimiento para la designación y retiro de los Jefes de Control Interno o quien haga sus veces, en los organismos del Gobierno Nacional de conformidad con el Decreto 2539 de 2000, por medio del cual el Presidente de la República retomó su facultad nominadora respecto del nombramiento de los Jefes de las Oficinas de Control Interno, en el Gobierno Central del Nivel Nacional. Para nombramientos o encargos. Para retiro o traslado y Elaboración del Proyecto de Decreto respectivo sobre en nombramiento, encargo, traslado o retiro.

**Circular Externa 042 de 2001 de la Contaduría General de la Nación.** Por la cual se establecen las actividades mínimas a realizar por los jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces con relación al Control Interno Contable y la estructura de los informes establecidos en la Resolución 196 de 2001 de la CGN, a saber: Justificación de expedición de la Circular. Objetivos tanto generales como específicos de la Circular. Ámbito de aplicación. Análisis y documentación de los procesos financieros y contables. La



identificación de Procesos. Fase de Reconocimiento (Identificación, Clasificación, Medición y Registro). Fase de Valuación (Identificación, Clasificación, Medición y Registro). Fase de Revelación (Análisis de información y Preparación de los Estados Contables). La identificación de Actividades. Definición de Procedimientos. Definición de Tareas. Indicadores. Actividades mínimas o básicas de Control Interno Contable. Contenido de los informes. Estructura del Informe Ejecutivo Anual e intermedios. Estructura del Informe de gestión. Estructura de las Observaciones. Reemisión y actualización de informes. Difusión y utilización de los informes. Interpretaciones significativas.

**Circular Externa 048 de 2001 de la Contaduría General de la Nación.** Por la cual se adicionan las actividades mínimas a realizar por los jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces de las entidades y organismos pertenecientes al Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF-.

**Circular 01 de 2001 - Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno.** El Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, comunica a los representantes legales y jefes de la Oficina de Control Interno o a quien haga sus veces en las entidades y organismos públicos del orden Nacional y Territorial sobre los ajustes a los parámetros de presentación del Informe Ejecutivo Anual – Vigencia 2001. Se precisa la estructura del informe. Igualmente se dan instrucciones sobre la elaboración y presentación del Informe así como la forma y lugar de presentación.

## **CONSIDERACIONES.**

Una evaluación a la normatividad vigente en materia de Control Interno, permite inferir lo siguiente:

**Desde el punto de vista Constitucional:** El artículo 209° de la Constitución Política de 1991, crea el Control Interno en Colombia, informando que se ejercerá en los términos que señale la Ley y estableciendo que debe expedirse una norma Marco que permita el ejercicio del Control interno en todas las entidades del Estado. El artículo 269° de la Constitución Política a su vez, define la obligatoriedad de todas las entidades del Estado de diseñar de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de Control Interno de conformidad con lo que disponga la Ley. La existencia de estos dos (2) artículos permite deducir que para su adecuado cumplimiento, debieron expedirse leyes que definieran de un lado la base conceptual del Control Interno y de otro el Marco operativo del Control Interno. Dicho desarrollo debió llevarse a cabo a través de una sola Ley o en su defecto, realizando un desarrollo por cada uno de los citados artículos de la Constitución, que permitiera la comprensión de los conceptos básicos de Control Interno y su vez e implementación. A su vez el artículo 268° de la Constitución Política, establece dentro de las atribuciones del Contralor General de la República, la de Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno. Se convierte así la CGR en el evaluador externo por excelencia del Sistema de Control Interno. Adicionalmente la Constitución en su artículo 354° crea la figura del Contador General de la Nación, otorgándole facultades para expedir las normas de carácter contable a regir en todas las entidades del Estado, incluyendo las relacionadas con el Control Interno Contable, otorgándole competencia para uniformar centralizar y consolidar la contabilidad pública que debe regir en el país.

Vemos así que desde el punto de vista Constitucional, el Control Interno se encuentra bien

fundamentado ya que considera los tres (3) aspectos esenciales a desarrollar y que garantizan el cumplimiento de los principios que deben regir la función pública en todos sus niveles: el conceptual (artículo 209º), el metodológico (artículo 269º) y el evaluador a cargo este último del máximo órgano de Control del Estado (artículo 268º). El desarrollo de la Constitución en lo relacionado con el Control Interno se dio a través de las leyes que a continuación se señalan y estas a su vez han sido reglamentadas a través de decretos, resoluciones y circulares por parte de los funcionarios del Estado competentes para ello. Una evaluación de ellas, informa si se cumplió el cometido de regular de tal forma que se garantizara en el mismo orden anotado el adecuado funcionamiento del Control Interno, conforme al propuesto por la Constitución.

**De orden legal:** Inicialmente y a fin de establecer el marco legal y conceptual del Control Interno y desarrollar el artículo 209º de la C.P se expide la Ley 87 de 1993, la cual determinó los fundamentos básicos del Sistema de Control Interno, los responsables de mayor nivel frente a la implementación de este Sistema, el establecimiento formal de un Sistema de Evaluación y Control inherente al desarrollo de las actividades de cada organización pública, la función de evaluación independiente del Sistema de Control Interno dentro de la misma institución y por fuera del Órgano de Control Fiscal, para lo cual creó las oficinas de Control Interno y las funciones a desarrollar por los funcionarios a cuyo cargo estaría dicha Oficina. A su vez el artículo 269º de la C.P que establece la obligatoriedad sobre los métodos y procedimientos de Control Interno, carece de un desarrollo y como consecuencia de esto no existe un marco técnico, metodológico y procedimental de orden legal para la puesta en marcha del Control Interno que permita diseñar, aplicar y poner en funcionamiento de manera uniforme el Control Interno. En cumplimiento de los artículo 267º y 268º de la Constitución Política en cuanto a las competencias de los órganos de Control Fiscal, entre ellos la de evaluar el Sistema de Control Interno, se expidió la Ley 42 de 1993. Finalmente el artículo 354º de la Constitución que crea la figura del Contador General de la Nación, facultándolo para expedir normas que permitan diseñar, implantar y establecer políticas de Control Interno Contable, competencia ratificada por la Corte Constitucional en Sentencia C-487 de 1997 y por el Consejo de Estado en Sentencia del año 2000 (Expediente 5948), fue desarrollado por la Ley 298 de 1996.

Con posterioridad a esta Ley se expidieron la Ley 489 de 1998 que creó el Sistema Nacional de Control Interno, referido únicamente al Nivel Nacional del Estado y delegando su dirección y coordinación en el Presidente de la República, apoyado este por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno. La Ley 716 de 2001 retomó la función independiente de evaluación del Control Interno, y de información de deficiencias a la alta dirección, a cargo de los jefes de Control Interno en materia contable contenidas en la Ley 87 de 1993, obligándolas a ser más independiente y efectivas en materia de evaluación en aspectos contables. En el mismo sentido se pronunció la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), obligando a todas las entidades del Estado a adoptar la función independiente de Auditoría Interna.

Tenemos entonces como conclusión, un desarrollo de la Constitución en materia de Control Interno en los siguientes aspectos: Un Marco conceptual del Control Interno. Competencias específicas en materia de Control Interno Contable: Contador General de la Nación. Una instancia de Evaluación Externa del Control Interno: Órganos de Control Fiscal. Competencias específicas al Presidente de la República en materia de Control Interno de las entidades del Sector Central del Nivel Nacional del Estado. Función independiente de

evaluación del Control Interno por parte de la Oficina de Control Interno, contemplada en la Ley 87 de 1993. Normas de tipo legal que obligan al ejercicio de la función independiente de evaluación o de Auditoría por parte de las oficinas de Control Interno, establecida en la Ley 87 de 1993, la 716 de 2001 y 734 de 2002.

Una conclusión final, determina que se hace necesario un desarrollo del artículo 269º de la C.P, de tal manera que se defina bajo la óptica de métodos y procedimientos de Control, un Marco legal de tipo técnico que defina los parámetros uniformes en todo el Estado que permita diseñar, implementar y poner en operación el Sistema de Control Interno desarrollado en la Ley 87 de 1993, ya que esta solo contempló los aspectos conceptuales del Sistema más no los metodológicos.

**De orden Reglamentario:** Del análisis a los aspectos reglamentarios de la Ley 87 de 1993, se tienen que la falta de un desarrollo procedimental del artículo 269º a dado pie para que sucedan indistintamente, reglamentación para poner en funcionamiento el Control Interno de orden general y particular, por sectores, niveles y órganos de Control dada las diversas competencias existentes y el no contar con un Marco rector de Control en materia procedimental a nivel de Ley, lo que ha creado heterogeneidad, dispersión y falta de claridad a la hora de diseñar y poner en marcha el Sistema de Control Interno. Se concluye de esto dos (2) grandes debilidades desde el punto de vista reglamentario: una Primera, relacionada con la dispersión de normas que por un lado emite el Gobierno Nacional con base en la Ley 489 de 1998, con alcance en las entidades del Gobierno Nacional que por efectos de la autonomía de las entidades territoriales, estas pueden determinar acogerlas o no. Esto en lo que a la Rama ejecutiva se refiere. De otro lado los órganos de Control y de las ramas Legislativa y Judicial expiden su propio reglamento, al no estar obligadas a asumir los reglamentos que expide el Gobierno Nacional.

Finalmente el Contador General de la Nación tal y como su competencia legal y constitucional se lo permite, emite normas sobre Control Interno contable de obligatorio cumplimiento a todas las ramas del poder público y órganos de Control Externo. Una Segunda debilidad se presenta como consecuencia de la anterior, ya que ante tal heterogeneidad de normas e instancias competentes, las entidades han optado por implementar el Control Interno retomando aquellas normas de acuerdo al nivel de obligatoriedad o fuerza vinculante, que puedan estar al alcance de su funcionalidad. Adicionalmente las normas reglamentarias expedidas hasta la fecha, han considerado en su gran mayoría solo aspectos de forma relacionados estos, con instancias de articulación del Sistema, sus responsables, cumplimiento de obligaciones, creación de órganos consultivos del Control Interno y otras formalidades pero la definición de una estructura que permita operar de manera uniforme el Sistema de Control interno en todas las entidades del Estado, no ha sido reglamentado hasta la fecha.

## **ANÁLISIS TÉCNICO.**

Como se vio en el análisis legal, los fundamentos básicos de Control Interno se establecen a nivel de Ley lo que constituye una alta jerarquía jurídica y le da un valor inestimable en lo que a la obligatoriedad del Sistema de Control Interno se refiere y como base de los aspectos aplicativos del Sistema; cosa igual no ocurre con la parte técnica, metodológica y procedimental del Sistema, la cual a falta de un reglamento a nivel de Ley y/o decretos en el caso de la Rama Ejecutiva, ha venido desarrollándose a través de directivas, guías e

instructivos de carácter no obligatorio, expedidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, Entidad con alcance solo en el Sector Central del Nivel Nacional del Estado.

El anterior aspecto ha incidido en las múltiples interpretaciones y heterogeneidad a la hora de diseñar e implementar los sistemas de Control Interno, agravado esto por la inexistente competencia reguladora, evaluadora y sancionatoria en materia de Control Interno del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en contraposición a la sí otorgada al Contador General de la Nación y a la autonomía e independencia que por Constitución y por Ley, mantienen las entidades territoriales y el Sector Descentralizado por servicios de todos los niveles del Estado.

El Gobierno Nacional, el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno del orden Nacional y el DAFP, este con ingerencia solo en el Sector Central del Nivel Nacional desde su competencia de política general, han expedido las siguientes directivas y guías para facilitar el Diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno de las diferentes entidades del Estado, que pueden ser tenidas en cuenta o no por las diferentes entidades como documentos de apoyo para desarrollar su Sistema de Control Interno.

## **METODOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO.**

**Directivas Presidenciales.** Fijan lineamientos sobre aspectos procedimentales del Control Interno y aplican solo a entidades del Sector Central del Nivel Nacional.

**Directiva Presidencial No. 02 de 1994.** Hace referencia al Desarrollo de la función de Control Interno en las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y otorga directrices sobre: Elementos Gerencial del SCI. Etapas en el Diseño del SCI. Diseño y montaje del SCI. Control de Gestión y evaluación del Desempeño.

**Directiva Presidencial No 01 de 1997.** Establece directrices sobre el Desarrollo del Sistema de Control Interno en la Rama ejecutiva del Nivel Nacional. Elementos que conforma el Sistema de Control Interno. Etapas en el establecimiento de un Sistema de Control Interno. Reitera creación y funciones de la unidad u Oficina de Coordinación de Control Interno. Obligatoriedad de crear los Comités de Coordinación de Control Interno.

**Directiva Presidencial No. 04 de 2000.** Se relaciona con el Fortalecimiento del Control Interno en el marco de la política de lucha contra la corrupción y nombramiento de los Jefes de Control Interno del Nivel Nacional. Se dan lineamientos para el fortalecimiento del Control Interno. Se enuncian los factores limitantes del desarrollo del Control Interno. El Presidente de la República, tendrá la función de nombrar, encargar, aceptar renuncias y remover a los Jefes de Control Interno.

**Guías.** Constituyen documentos de apoyo para la implementación del Sistema de Control Interno. El Consejo Asesor de Control Interno y el Comité Interinstitucional así como el DAFP han elaborado guías de asesoría a los entes con el fin de establecer directrices y parámetros claros frente al desarrollo del Control Interno en el país. Para tal fin se han promulgado las siguientes guías:

**Guía Preliminar para el Diseño y la Implementación del Sistema de Control Interno (Noviembre de 1997):** Constituye un apoyo para el Diseño y la implantación del Sistema de

Control Interno. Establece las fases o estándares del Sistema de Control Interno así: Ambiente de Control. Operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno. Documentación. Retroalimentación y mejoramiento.

**Guía Básica de las Oficinas de CI (Octubre de 1999).** Establece Políticas y Procedimientos para el funcionamiento de la Oficina de Control Interno a las cuales define como funciones la de acompañamiento y asesoría a la Dirección a todos los niveles de la entidad, tanto en el diseño del Sistema de Control Interno como en su operacionalización y apoyo para poner en práctica las recomendaciones de esa Oficina, como resultado de sus revisiones y auditoría. Igualmente la función de evaluación del Sistema de Control Interno y la del fomento de la cultura de Control.

**Guía sobre Administración del Riesgo (Diciembre de 2001).** Presenta una Metodología que permite a las entidades y organismos públicos identificar, analizar y manejar permanentemente el riesgo, garantizando el cumplimiento de los objetivos institucionales, la supervivencia de la entidad y fortaleciendo continuamente la credibilidad de la misma, se abordan temas tales como: Valoración del Riesgo. Identificación del riesgo. Análisis del riesgo. Determinación del nivel del riesgo. Manejo del Riesgo. Plan de manejo del riesgo. Elaboración de mapas de riesgos. Monitoreo. Autoevaluación

**Guía Metodológica para el Fortalecimiento y Evaluación del Sistema de Control Interno - Vigencia 2001 (Enero de 2002).** Surge ante la necesidad de hacer algunos ajustes a los parámetros establecidos para la estructuración del Informe que anualmente se rinde al Gobierno nacional sobre el estado y desarrollo del Sistema de Control Interno: Establece una aproximación conceptual para la Evaluación del Sistema de Control Interno, bajo la propuesta de soportar la valoración y medición del desarrollo del Control Interno teniendo en cuenta cinco (5) fases y sus factores correspondientes así:

**Ambiente de Control:** Representa la forma de ser y operar de una organización, caracterizada por la actitud y compromiso de la alta dirección con el Sistema de Control Interno, así como por las pautas de comportamiento de los servidores públicos en la institución, referente para que sus actuaciones sean consecuentes con los valores adoptados en la concertación estratégica para el logro del cometido estatal. El ambiente de control es expresión de la filosofía de la administración, la cual determina los niveles de autoridad, responsabilidad y organización del talento humano y esencialmente del estilo de dirección del representante legal, responsable de la implementación del Sistema de Control Interno institucional. Esta Fase comprende los siguientes componentes: Principios y valores. Compromiso y respaldo de la alta dirección. Cultura de Autocontrol. Cultura del diálogo.

**Administración del Riesgo.** Es reconocida como práctica integral de una buena gerencia, se trata de un proceso permanente e interactivo que lleva a que continuamente la administración en coordinación con la oficina de Control Interno o quien haga sus veces, revalúe los aspectos, tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales. De igual manera, implica la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación de los riesgos asociados con una determinada actividad con, procesos o con la entidad en general, con el fin de preparar a las organizaciones para minimizar pérdidas y maximizar sus ventajas. Esta Fase comprende los siguientes componentes: Valoración del Riesgo. Manejo de Riesgos. Monitoreo.

**Operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno.** Esta fase hace alusión a la forma en que se articulan e interrelacionan el esquema organizacional, la planeación, los procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información, la democratización de la administración pública y los mecanismos de verificación y evaluación, elementos que componen, entre otros, el Sistema de Control Interno y que para efectos de la estandarización se han considerado como los mínimos a tener en cuenta en cualquier sistema de control. Esta Fase comprende los siguientes componentes: Esquema de Organización. Planeación. Procesos y procedimientos. Desarrollo del Talento Humano. Sistemas de Información. Democratización de la Administración Pública. Mecanismos de verificación y evaluación. Autoevaluación. Oficina de Control Interno.

**Documentación.** La memoria institucional en la medida en que se encuentre documentada, permite que los cambios en su administración no causen desviaciones y traumatismos a la gestión a realizarse, en razón a que el andamiaje está diseñado para establecer tendencias, parámetros de rendimiento, normas de manejo, metas y resultados. El documentar el Sistema de Control Interno permite fijar responsabilidades en cada empleado por el desarrollo de su función; en esta dirección apunta el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), al obligar a las entidades públicas a elaborar manuales de funciones en los que se especifique claramente las tareas que se deben cumplir al interior de las mismas. Esta Fase comprende los siguientes componentes: Memoria institucional. Manuales. Documentación de la normatividad.

**Retroalimentación.** Tiene que ver con la efectividad de la comunicación de la entidad y es la fase final y dinamizadora del Sistema de Control Interno, que busca generar al interior una cultura de autocontrol que permita mejorar la gestión y resultados de la organización. Para lograr una retroalimentación efectiva, es necesario articular el accionar de los procesos de seguimiento expresados en los planes de mejoramiento continuo con la dinámica de los denominados comités coordinadores de control interno o la instancia que haga sus veces. En efecto, el valor de la función evaluadora de la Oficina de Control Interno no radica en la detección de hallazgos reportados o en la emisión de recomendaciones sino en la efectividad de las acciones implantadas. Esta Fase comprende los siguientes componentes: Comité de coordinación de Control Interno o instancia que haga sus veces. Planes de mejoramiento. Seguimiento. Metodología para la Evaluación del Sistema de Control Interno. Incluye la “Encuesta Referencial para la valoración de los factores” correspondiente a las fases de Control Interno propuestas. “Matriz de Calificación del Sistema de Control Interno”.

**Guía para la Racionalización de trámites, proceso y procedimientos (Febrero de 2002).** Es un Instrumento encaminado a facilitar los procesos de modernización de las entidades y el mejoramiento de la gestión. Entre los temas se presentan los siguientes: Que son: los trámites, los procesos, los procedimientos así como las fases para la Racionalización de trámites procesos y procedimientos. Se establecen cinco (5) fases dentro de la Racionalización de Trámites, procesos y procedimientos así: Fase 1: Identificación y clasificación de los trámites, los procesos y de los procedimientos. Fase 2: Descripción de los trámites, los procesos y de los procedimientos. Fase 3: Análisis de trámites, los procesos y de los procedimientos así como su rediseño. Fase 4: Propuesta de Mejoramiento del Trámites, los procesos y de los procedimientos. Fase 5: Implementar las propuestas de Mejoramiento; Orientar al personal; Publicar y Documentar; Realizar el seguimiento.

Mejoramiento de Procesos y Procedimientos: Formular un Plan, Ejecutar el Plan, Implementar el Mejoramiento y establecer cambios. Manual de Procedimientos: Se dan los parámetros para la adopción o modificación e implementación del manual de procedimiento en la respectiva entidad.

**Guía para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión (Marzo de 2002).** El DAFP da pautas metodológicas para el diseño de un modelo de gestión con elementos necesarios para su control, entre los que destaca: La Planeación, los procesos y procedimientos, sistemas de información y mecanismos de verificación y evaluación como los indicadores de gestión, entre otros.

**Guía Rol de las oficinas de Control Interno, o quien haga sus veces (Junio de 2002).** En esta Guía se retoman, precisan y se amplían los conceptos definidos en la Guía Básica de la Oficinas de Control Interno, elaborada por el Consejo asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno y el Comité Interinstitucional de Control Interno en año 1999. Se tocan temas tales como: Generales de la Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces. Marco legal. Organización y funciones de la Oficina de Control Interno. Creación de las Unidades u Oficinas de Control Interno, o quien haga sus veces. Estructura Orgánica de las oficinas de Control Interno. Funciones de las oficinas de Control Interno. Rol de las oficinas de Control Interno, o quien haga sus veces. Valoración del Riesgo. Acompañamiento y asesoría. Evaluación y seguimiento. Generalidades de Auditoría. Definición de Evaluación del Sistema de Control Interno. Fases de la Auditoría. Fomento de la cultura de autocontrol. Relación con entes externos. Jefe de Oficina de Control Interno. Perfil del Jefe de Oficina de Control Interno. Requisitos generales. Funciones del Jefe de la Oficina de Control Interno. Habilidades y Competencias Requeridas. Participación del Jefe de la Unidad u Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, en diferentes instancias de la Organización. Jefe de la Unidad u Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, encargado del empleo de Gerente dentro de la misma entidad. Autoridad nominadora del Jefe de la Unidad de Control Interno, o quien haga sus veces. En el Orden Nacional. En el Orden Territorial. En otros Organismos del Estado

## **CONSIDERACIONES.**

Como se podrá observar de la relación de métodos y procedimientos anteriormente relacionados se puede concluir: Las directivas presidenciales tienen alcance solo en el Sector Central Nacional (Rama ejecutiva). Las guías de apoyo al diseño e implementación del Sistema de Control Interno emitidas por el DAFP, en estricto sentido están dirigidas igualmente al Sector Central Nacional, ámbito de aplicación bajo la órbita del Gobierno Central nacional, sin tener el carácter de obligatorias. Para los demás sectores del Gobierno, esto es alcaldías y gobernaciones, los documentos son optativos ya que estos por Constitución y por Ley tienen autonomía administrativa, financiera y política siendo competentes para con base en la ley expedir sus propios métodos y procedimientos. Igualmente dichas directivas y guías no tienen alcance en la Rama legislativa, judicial y órganos de control por efectos de las competencias que en tal sentido tiene los órganos que los conforman.

Las guías ya desde el punto de vista técnico han venido proponiendo el diseño de un Sistema que mezcla conceptos y metodologías de control contenidas en diferentes marcos de control (COSO, COCO, CADBURY, GAO) lo que hace que carezca de una estructura

clara, consistente en sus componentes y metodologías de evaluación, además de desconocer por completo la función de Auditoría Interna, contemplada igualmente en estos modelos y para el caso Colombiano en la ley 87 de 1993. Circunscriben el tema de la Evaluación a un Reporte Anual a elaborar por las oficinas de Control Interno para reportar al Gobierno Nacional, a fin de que este conozca sobre el desarrollo del Control Interno. La falta de obligatoriedad y fuerza vinculante de estos documentos, al ser emitidos por una Entidad del Gobierno Nacional que solo puede actuar en materia procedimental en el Sector Central Nacional y en aclaración a los decretos expedidos por la Presidencia de la República, careciendo por lo tanto de capacidad reguladora, evaluadora y sancionatoria.

Una conclusión general determina que desde el punto de vista técnico el Control interno no tiene soporte legal, lo que hace que el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP por falta de capacidad reglamentaria, vinculante, técnica, de obligatoriedad y sancionatoria haya tenido restricciones en este campo y no se haya podido lograr uniformar a las entidades del estado alrededor de un Modelo de Control Interno Estándar y aprovechar los beneficios que de dicha unificación se derivan.

### **ANÁLISIS APLICATIVO.**

Casals & Associates Inc, en su trabajo a través del Programa con el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y los diferentes órganos de Control del Estado convino oficializar con cinco (5) entidades públicas, tres (3) del nivel territorial para el caso los municipios de Medellín, Santiago de Cali y el Distrito de Barranquilla y dos (2) órganos de Control esto es la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, apoyar sus procesos de mejoramiento del Sistema de Control Interno.

Para efectos de direccionar este apoyo, Casals & Associates Inc. realizó una evaluación y Diagnóstico sobre el funcionamiento actual de los sistemas de Control Interno de estas entidades, basándose en análisis de información documental, visitas de inspección técnica y valoración de la efectividad de elementos claves de Control realizando una evaluación en el tiempo de ejecución de los procesos definidos en modelos de Control internacionalmente reconocidos, en la forma como ha continuación se detalla:

### **EVALUACIÓN SOBRE EL ESTADO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES ASISTIDAS POR CASALS & ASSOCIATES INC.**

Tomando como base la Constitución Política de Colombia, la Ley 87 de 1993 y las diferentes normas de tipo legal y reglamentarias en las cuales se fundamenta la función administrativa del Estado, Casals & Associates Inc. apartándose de las fases de Control Interno sugeridas por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP para evaluar el Control Interno y en su lugar, basándose en las propuestas de los modelos estándar de Control Interno reconocidos mundialmente, evaluó cinco (5) Componentes considerando fundamentos para establecer la calidad y efectividad de un Sistema de Control Interno a saber: Ambiente de Control, Valoración de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Evaluación; a su vez consideró dentro de estos componentes, los factores claves de control mas relevantes que permitirán medir la existencia o no de un adecuado Sistema de Control Interno. Evaluó entonces:

**En Ambiente de Control:** La perspectiva de las entidades desde el punto de vista ético, de



responsabilidad social, de desarrollo del talento humano; la existencia de planes estratégicos, la estructura organizacional, el desempeño financiero y control a bienes y recursos; la conformación Funcional y Administrativa definida de acuerdo a las características de la Entidad, la existencia de recurso humano suficiente, competente y con alto grado de desarrollo de sus habilidades.

**En Valoración de Riesgos:** La existencia de eficientes sistemas para la administración de riesgos y aseguramiento de los bienes y servicios.

**En Actividades de Control:** La existencia de un Sistema de Control a la ejecución de la operación de la Entidad que garantice la realización eficiente de las funciones, procesos y actividades, que actúe en tiempo real y prevenga a la entidad contra riesgos en la ejecución de la operación, garantizando a su vez el cumplimiento de requerimientos, estándares y resultados.

**En materia de Información y Comunicación:** Existencia de eficientes sistemas integrados de información, generación de informes de acuerdo a las necesidades de los diferentes usuarios y procesos tecnológicos en marcha, adicionalmente canales o medios de comunicación existentes para socializar dicha información dentro y fuera de las entidades.

**En materia de Evaluación: La existencia de un Sistema de Autoevaluación a la función, planes, procesos, resultados y productos entregados,** que analice en tiempo real y en forma detallada y profunda, la gestión realizada por la Entidad y por cada una de sus áreas y funcionarios; esto a fin de determinar el alcance en el cumplimiento de los objetivos y tomar oportunamente las medidas correctivas que orienten la marcha de la organización. **La existencia de un Sistema de Evaluación Independiente a la gestión y resultados (Oficina de Control Interno),** encargada de comprobar en forma independiente y objetiva la efectividad y conveniencia del Sistema de Control Interno implementado por cada entidad, recomendando a la alta Dirección los planes de mejoramiento a implementar de tipo Corporativo, por área y/o proceso, de tal forma que se garantice el cumplimiento de los objetivos de la institución y de su función social. **El nivel de implementación de los informes sobre deficiencias y recomendaciones de las oficinas de Control Interno y de las Contralorías,** grado en que las entidades acogen las recomendaciones de las oficinas de Control Interno y de los órganos de Control Fiscal, integrándolos a sus planes de mejoramiento, para realizar aportes al Sistema de Control Interno y mejorar la gestión y los resultados.

Los resultados de cada una de las evaluaciones fueron consignadas en matrices de riesgos, levantadas sobre la información recibida y obtenida en la visita, generando con ellas una Carta – Informe dirigida a cada entidad y plasmando en ella las fortalezas y debilidades de control encontradas, así como los riesgos más relevantes que podrían incidir notablemente en el cumplimiento de las funciones, obligaciones y objetivos de cada Entidad. Con base en estos componentes y el análisis de los riesgos de mayor importancia que pueden afectar la institucionalidad de las entidades, Casals & Associates Inc, diagnosticó el estado del Control Interno en las entidades con los cuales tiene suscritos convenios de apoyo, cuyo objetivo era precisar acciones a seguir por parte del Programa para apoyar el fortalecimiento del Sistema de Control Interno en general y en forma particular, el Control Interno de las entidades asistidas.

## PRINCIPALES RESULTADOS.

En términos generales y con las diferencias obvias en las cinco (5) entidades diagnosticadas, las entidades presentan sistemas de Control Interno poco eficientes o más aún, no se han implementado. Específicamente en lo que tiene que ver con los componentes valorados, las mayores deficiencias se presentan en la falta de un Sistema efectivo para administrar riesgos y proteger recursos, así como la inexistencia casi total de procesos de evaluación tanto por parte de los administradores como de las oficinas de Control Interno, desconociendo lo establecido en la Ley 87 de 1993, específicamente en los artículos 3º, 8º y 12º. Igualmente se tiene que elementos tan fundamentales como un soporte organizacional adecuado en mecanismos y metodologías de Autocontrol y autoevaluación, son de una gran debilidad o a veces inexistentes. Adicionalmente la efectividad y conveniencia del Sistema de Control Interno de estas entidades, se ve afectado además de los elementos estructurales señalados en el presente Documento, por aspectos no menos importante como son la falta de una filosofía gerencial basada en el control, inexistencia de un Código de Ética, bajo perfil de algunos jefes de Control Interno y la inoperancia de los Comités de Coordinación de Control Interno.

Finalmente se tiene que las entidades carecen de un proceso corporativo y a nivel de cada unidad organizacional para poner en marcha planes de mejoramiento venidos de procedimientos de autoevaluación, de evaluación independiente cuando estos se realizan, o de recomendaciones de las contralorías como resultado de su evaluación sobre la calidad y grado de confiabilidad que se le puede dar a los sistemas de Control Interno.

En forma más detallada, la baja efectividad de los sistemas de Control Interno se comprueban en:

**Bajos niveles de adopción de la Normatividad Vigente.** En estricto sentido, podría decirse que las entidades evaluadas y en mayor grado las del nivel territorial han ignorado por completo la normatividad existente con excepción de la relacionada con la presentación del Informe Anual de Evaluación del Control Interno al Gobierno Nacional (Decreto 2145 de 1999), el cual constituye el único Informe oficial que presenta la Oficina de Control Interno y en algunos casos la constitución formal del Comité de Coordinación de Control Interno.

Los conceptos y fundamentos básicos del Control interno contenidos en la Ley 87 de 1993, no han sido llevados a estructuras formales de operación debidamente reglamentadas acordes con su función, modelos organizacionales y operativos.

Adicionalmente al ser los decretos reglamentarios de la ley 87 de 1993 expedidos por el Gobierno, causan efecto de orden procedimental y aplicativo solo en las entidades del Sector Central Nacional, hace que las entidades al no existir una norma superior que las obligue, establecen sus propios procedimientos o se inhiben de hacerlo.

**Bajos niveles de operación.** La evaluación da como resultado que desde el punto de vista operativo en al mayoría de los casos el sistema de Control interno no ha sido diseñado como tal, existen procesos de control aislados, ejecutados por las dependencias de las entidades, más como iniciativas propias que en cumplimiento a normas y procedimientos expedidos y a fin de neutralizar riesgos significativos que pueden afectar el cumplimiento de funciones muy específicas.

**Inexistencia de un adecuado Ambiente de Control.** Una de las características comunes en las entidades territoriales evaluadas, es la falta de un entorno ético y de control alrededor del desarrollo de su función administrativa; los principios y valores así como el Código de Ética cuando existen, son establecidos por Decreto, impositivamente y sin participación alguna de los funcionarios. Esto hace evidente las dificultades existentes para el reconocimiento de los principios y valores, del Código de Ética y para hacer seguimiento a la forma como los funcionarios los aceptan, toman iniciativas sobre ellos, orientan su conducta y calidad de funcionario público y les da cumplimiento.

Adicionalmente a esto, la falta de planes integrales de capacitación, la claridad frente a los niveles de autoridad y responsabilidad que debe existir en las entidades, el estilo de dirección y su compromiso con el Control Interno afectan la existencia de un Ambiente de Control adecuado, entorno necesario a una función administrativa eficiente, efectiva y transparente.

Otro elemento común entre las entidades valoradas es la debilidad de su organización administrativa y aun más después de la Ley 617 de 2000 en el caso de las entidades territoriales, no por la aplicación de la ley en sí misma la cual tiene un objetivo loable, sino por los criterios que cada entidad estableció para su cumplimiento, que en muchos casos no fueron los más técnicos y adecuados para garantizar debidamente su funcionamiento.

En la evaluación fue posible comprobar la falta de programas de coyuntura, para poner en marcha los nuevos modelos institucionales y operacionales, así como los nuevos procesos identificados, que son finalmente los que garantizan el cumplimiento a las funciones y Misión de cada entidad.

**Carencia de planes estratégicos para Administrar los riesgos.** La falta de conciencia sobre los riesgos que pueden inhibir una adecuada función administrativa, así como el cumplimiento de objetivos institucionales es común entre las entidades valoradas; este hecho lleva a que estas operen sin capacidad para identificar los riesgos de orden interno y externo que las pueda afectar, crear mecanismos para reaccionar ante ellos, otorgar atención a cambios de alto impacto y proteger bienes y recursos; finalmente esto no les permite un control adecuado sobre la ejecución de los planes, procesos, actividades y sus resultados.

**Ausencia de Actividades de Control.** Los procesos que constituyen la base fundamental para el Autocontrol y la Autoevaluación, se encuentran en general pendientes de normalizar y carecen actualmente de diseño y documentación alguna, lo que impide instrumentar a través de procedimientos, las políticas expedidas por la Dirección y las que se derivan del diseño de los procesos corporativos de la Entidad.

La carencia de documentación de procesos o debilidades en esta Actividad, inhibe igualmente la construcción de controles en los procesos como acciones de prevención ante los posibles riesgos.

Sumado a lo anterior la falta de un adecuado entorno ético y filosofía gerencial basada en el Control, tenemos que a los diferentes niveles de estas organizaciones no se realiza un adecuado control de los planes, procesos, actividades y tareas en el tiempo de ejecución de los mismos, lo cual genera desconocimiento sobre si durante la operación se cumple con los requerimientos y estándares de calidad establecidos.

**Inexistencia de sistemas de Información y Comunicación.** Otra comprobación importante es el bajo desarrollo tecnológico existente y la falta de sistemas de información que cuando existen, no tienen integración alguna; igualmente los procesos de comunicación tanto internos como externos son procesos insuficientes para lograr la efectividad en los mensajes de la Dirección y de los funcionarios hacia ella y a su vez, de la entidad hacia la comunidad que representan.

**Evaluación. Faltan procesos de Autoevaluación a la Gestión.** Y si a la anterior falta de Autocontrol en el tiempo de ejecución de los procesos se le adiciona la carencia de acciones de evaluación al cumplimiento de resultados, metas, objetivos y planes así como a los productos entregados a la Comunidad, se tiene que el panorama en materia de existencia de mecanismos de evaluación de la gestión y de resultados es muy pobre, careciendo las entidades de una cultura organizacional para verificar permanentemente sus resultados y así mismo de capacidad para construir métodos, modelos o sistemas de evaluación que orienten la marcha de la entidad de acuerdo a sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas percibidas tanto al interior mismo de las entidades, como en el entorno que las rodean.

**Las oficinas de Control Interno no cumplen con su función de evaluación independiente del Control Interno (Auditoría Interna).** En cuanto al soporte que al Sistema de Control Interno deben brindar las oficinas de Control Interno en los términos de la Ley 87 de 1993, estas en su mayoría no han interpretado correctamente su rol de evaluación independiente y objetiva del Control Interno y de recomendar al alto nivel de la dirección de la entidad las acciones más importante a seguir, a fin de incrementar la probabilidad de conseguir los objetivos y metas establecidos.

Las oficinas de Control Interno por interpretación o por necesidad de las entidades se encuentran inmersas en las funciones de diseño, implementación y puesta en marcha del Control Interno o en el mejor de los casos, manteniendo y evaluando el control existente, lo cual las involucra directamente con las actividades y controles de la Entidad, inhibiendo completamente una función independiente y objetiva para evaluar la efectividad del Control Interno y apoyar a la dirección en la toma de decisiones administrativas.

Igualmente se tiene que la contribución de la Oficina de Control Interno a la implementación de un buen Sistema de Control Interno o a su mejoramiento ha sido mínima, a tal punto que en general en la organización, se desconoce cual es su verdadera función y se le señala por ser una Dependencia de baja productividad y resultados.

**Las entidades no acogen los informes sobre deficiencias y recomendaciones de las oficinas de Control interno y de los órganos de Control Fiscal.** Finalmente se tiene que las entidades asistidas, presentan un bajo nivel de cumplimiento a las recomendaciones de su Oficina de Control Interno cuando estas se generan, así como de los órganos de Control incumpliendo con estas normas de Control Fiscal y exponiéndose a juicios de responsabilidad fiscal, inhibiendo adicionalmente la acción de un Órgano de control externo de capital importancia en el mejoramiento de la gestión fiscal.

**Bajos niveles de efectividad del Control Interno.** Finalmente se tiene que de una revisión a los planes, programas, proyectos y presupuestos de las entidades, que permitiera verificar el grado en que se alcanzan los objetivos, lo cual constituye el fundamento para la existencia

del Control Interno se tiene que estos presentan bajos niveles de ejecución, en gran parte por incumplimiento de las metas financieras y en otro sentido por una limitada capacidad institucional, de Gestión y el cumplimiento de dichos planes.

## **CONCLUSIONES.**

- Los artículos 209º y 269º de la Constitución Política, no han sido desarrollados y reglamentados en aspectos técnicos, procedimentales y metodológicos que permitan definir una estructura de operación del Sistema de Control Interno uniforme y aplicable a todas las entidades del Estado; igualmente la Ley 87 de 1993 no contempla estos aspectos y sus sucesivas reglamentaciones se han quedado en las formalidades de los responsables, creación de órganos consultivos, rendición de informes al Gobierno Nacional y órganos de Control Fiscal; los asuntos de fondo, relacionados con la puesta en operación de un Sistema de Control Interno efectivo que apoye el cumplimiento de los objetivos institucionales, garantizando la eficacia, eficiencia y la transparencia en las entidades del Estado no han sido reglamentados.
- La anterior falta de reglamentación obligatoria y vinculante a todos los niveles del Estado, ha dado lugar a que existan múltiples interpretaciones sobre la forma de operar el Control Interno en el Sector Público; su diseño cuando existe es heterogéneo y más aún si se comparan entidades del Sector Central Nacional y Territorial y estos a su vez con el Sector Descentralizado; y si luego llegamos al campo de su operatividad y puesta en marcha, la experiencia nos informa que en general las entidades públicas del Sector Central Nacional y Territorial no han logrado un avance significativo de poner en marcha en funcionamiento el Instrumento más básico, confiable, universal y de apoyo a la gestión de las entidades del Estado.
- Los componentes y metodologías de Evaluación propuestos a nivel de guías expedidas por el DAFP, al no hacer parte de la estructura formal del Sistema y ser obligatorias, han incidido notablemente en la falta de entendimiento del Sistema de Control Interno y su dificultad para ponerlo en marcha, permitiendo la heterogeneidad de conceptos y formas de operarlo y lo más preocupante, el Estado no ha conseguido aumentar el grado de eficiencia y eficacia administrativa de sus entidades y cumplir los objetivos para los que fueron creadas.
- En el supuesto caso de que las entidades acogieron implementar el Sistema de Control Interno, apoyándose en las fases y metodologías de evaluación propuestas en las guías, se encontraría que estas desconocen elementos transcendentales para el funcionamiento del Control Interno cómo son las Actividades de Control, la Información y Comunicación, la Evaluación y dentro de esta última la importancia de la independencia y objetividad de las Oficinas de Control Interno (o Auditoría Interna), dichas guías las llevan a actuar paralelamente en el diseño, desarrollo, puesta en marcha y posterior evaluación del Sistema de Control Interno (cuando se realiza) asumiendo posiciones de línea en la estructura organizacional y no de asesoría al alto nivel de las entidades como consecuencia de estos procesos de evaluación del Sistema.
- En el tema relacionado con la información se tiene que con la Constitución de 1991 se creó en las entidades y en particular en las del nivel territorial, la obligatoriedad de

generar mayor información para uso de sí mismas, del Gobierno Central y de los órganos de Control así como para la Comunidad; esta última de carácter doblemente obligatoria ya que al establecer la Constitución de 1991 una serie de mecanismos e instancias, orientadas a promover la participación ciudadana en la toma de decisiones de orden municipal, las entidades se han visto obligadas a comunicar y publicitar información relacionada con su gestión y resultados.

- De los estudios existentes hasta ahora sobre el nivel de implementación y efectividad del Sistema de Control Interno diseñado por las entidades públicas, así como de los informes de evaluación presentados por las diferentes órganos de Control, se tiene que el cumplimiento de los objetivos institucionales y de la función social de las entidades del Estado se ha visto obstaculizados por la ausencia o baja efectividad de un Sistema de Control Interno único, eficiente, adecuadamente reglamentado y de apoyo a la función administrativa del Sector Público comprobado esto en:
  - a. El hecho de que las entidades del Estado en su estructura administrativa y modelos de operación son de una gran debilidad, realizan evaluación de su gestión y generan informes solo para dar cumplimiento a obligaciones de Ley y la esperada eficiencia, información confiable y logros relacionados con el cumplimiento de su función social y transparencia en el uso de los recursos públicos, no ha podido lograrse.
  - b. El bajo perfil de las oficinas de Control Interno, las cuales no actúan como unidades de Auditoría Interna independientes y objetivas, eficientes y eficaces en su función de Evaluación del Control Interno, lo cual ha incidido notablemente en las debilidades actuales del Sistema de Control Interno. Hoy en día los órganos de Control Externo coinciden en afirmar que este hecho ha sido de un gran impacto negativo en las entidades del Sector Público, haciéndose necesario retomar la función de las oficinas de Control Interno y direccionarlas a una verdadera labor de Auditoría Interna, que soporte procesos de asesoría al alto nivel de la Entidad.
  - c. Las oficinas de Control Interno al convertirse en unidades de línea y no de asesoría al máximo nivel de la organización, han puesto en entredicho su rol para garantizar el logro de los objetivos del Sector Público.

Como conclusión final se tiene, que al no reglamentarse aspectos formales que permitan poner en funcionamiento y volver aplicativo el Control Interno al igual que se hizo en su momento con la Contabilidad Pública y demás herramientas de finanzas públicas, este carece de un modelo de operación uniforme a todas las entidades que permita estandarizar y facilitar su diseño, ejecución y evaluación; así mismo los órganos de Control Fiscal tanto del orden Nacional como Territorial manejan diferentes métodos de evaluación del Control Interno, lo que da lugar a diferencias sustanciales sobre lo que ha sido la gestión estatal imposibilitando conocer con exactitud sus resultados y si se cumple o no su función social, inhibiendo al mismo tiempo una toma de decisiones más acertada para poner en marcha procesos de mejoramiento.

## **MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO.**

El análisis llevado a cabo en los puntos anteriores, así como las conclusiones a las que este nos conduce infiere para el DAFP y a fin de hacer posible llevar a cabo procesos de

fortalecimiento del Control Interno, proponer al Gobierno y a los órganos competentes del Estado iniciar un proceso de revisión del Sistema de Control Interno desde el punto de vista legal y procedimental, que permita crear una estructura única de Control Interno, defina los parámetros básicos y los factores principales que garantizarían su implementación y efectividad frente a la consecución de los objetivos de gestión, resultados de orden financiero y de legalidad que impone la Constitución.

Estandarizar el Control Interno en el País o para el caso uniformar igual Modelo de Sistema de Control Interno para todas las entidades del Estado, constituyen la mejor forma de armonizar los conceptos sobre lo que es el Control y terminar con la dispersión conceptual existente hoy en día, que ha impedido tener mayor claridad sobre la forma de instrumentar una función administrativa eficiente, eficaz, transparente y efectiva en el cumplimiento de sus fines sociales. El Estado Colombiano al ser un Estado Unitario, constituye por sí mismo una sola Empresa, la cual se debe regir por iguales normas, estructuras y procesos de administración; así mismo por uniformes mecanismos de medición de la gestión y de resultados.

Prueba de lo anterior lo constituyen la estandarización hoy en día existente en lo que se refiere a los instrumentos o herramientas de finanzas públicas como son el Plan de Desarrollo, el Presupuesto, la Contabilidad Pública y el manejo de la deuda Pública para lo cual existen leyes y reglamentos de igual aplicación a todas las entidades del Estado (no solo del Gobierno), lo que ha permitido unificar criterios, metodologías e informes de orden económico, social, financiero y contable facilitando los procesos de administración e información para la toma de decisiones a todos los niveles del Gobierno y de evaluación, por los órganos de Control.

De allí que armonizar los conceptos sobre lo que es el Control, apoyándose en marcos de control ya desarrollados, puede constituirse en un elemento positivo en la búsqueda de herramientas que ayuden a lograr los objetivos de las organizaciones públicas cualquiera que sea u nivel.

El establecer un Modelo Único de Control, posibilita el control total, el desarrollo de un lenguaje uniforme, consolida información de diferentes fuentes, utiliza criterios básicos de control que facilita a los funcionarios de diferentes niveles, realizar su labor y responder adecuadamente a lo que se espera de ellos.

## **MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL ESTADO COLOMBIANO.**

La constitución de 1991 eliminó el control previo y creó el Control Interno como una instancia asesora y de acompañamiento al Gerente Público para propiciar fundamentalmente el logro de los objetivos misionales. Vela además el control interno por el cumplimiento de los principios de la administración pública, como son los señalados anteriormente, además de los de economía, transparencia, celeridad y valoración de costos ambientales. Es decir, que el control interno, más que una instancia punitiva, es una herramienta de gestión al servicio de la Gerencia.

De tiempo atrás venimos hablando sobre la necesidad de que los representantes legales de las entidades públicas de todos los órdenes y regímenes, se concienticen de la necesidad de mirar el control interno de manera totalmente diferente a como lo perciben las contralorías.

Los gerentes públicos, con contadas excepciones, han mirado el control interno como un Órgano de Control adicional. Como una Contraloría más. Existe recelo en muchas ocasiones sobre el papel del Jefe de Control Interno respecto al Gerente y en otras ocasiones, tal vez la mayoría, se toma su accionar como un relleno que debe hacerse a su administración en virtud del cumplimiento de la ley, dándole un bajo perfil a los cargos adscritos a esta instancia de asesoría. Esto último genera a su vez la poca o nula participación que se da a los Jefes de Control Interno en la toma de decisiones y en la administración de la Entidad.

De allí que sea necesario construir confianza entre gerencia y control interno, pues el Jefe de Control Interno no “fiscaliza” al gerente sino que su función fundamental es acompañarlo y ayudarlo en el logro de objetivos, tanto estratégicos como de acción.

Ahora bien, ¿Por qué es importante para los Gerentes Públicos la reforma a la Ley 87 de 1993 que reglamenta el control interno como mandato constitucional? La respuesta tiene tanto de ancho como de largo.

De un lado, adopta un modelo de control estándar dinámico, moderno y basado en sistemas de control de probada validez a nivel internacional como son el COSO y el COCO, entre otros, y que fue diseñado para Colombia y sus entidades públicas en el marco del Programa para la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia.

El modelo que propone adoptar el proyecto de decreto del Gobierno Nacional, se origina en el desarrollado por la USAID y su operador en Colombia Casals & Associates dentro del programa citado, cuyo diagnóstico se origina en el análisis realizado en los Departamentos de Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Bolívar, en más de veinte entidades entre municipios, gobernaciones y empresas del Estado.

De otro lado, el modelo es concebido como un modelo de gestión y por tanto les proporciona a los gerentes públicos las herramientas para llevar a cabo su misión de manera idónea, transparente y ágil. Una de estas herramientas es el Manual de Implementación que regirá para las entidades obligadas.

Además, el modelo permite sentar las bases para que administraciones futuras sean orientadas hacia la excelencia con base en estándares de calidad, si es que no se logra su implementación en el periodo de gobierno, pues entendemos que proyectos de esta magnitud deben tener en cuenta, entre otros, el problema cultural. Solo la paciencia y la perseverancia lograrán transformar las estructuras corroídas de la administración pública y eso no se consigue de la noche a la mañana.

El modelo comprende tres subsistemas (Control Estratégico, Control de Gestión y Control de Evaluación) que abarcan cada uno componentes y elementos; la forma como se concibe el modelo parte de la definición dada por la Ley 87 de 1993 sobre control interno y retoma esa vieja (pero vigente) concepción de que la administración está compuesta por la planeación, la ejecución y el control.

Muchos de los actuales administradores (tanto públicos como privados) siguen creyendo que la planeación y el control no tienen nada que ver con la gestión -para no llamarla administración-.



Igualmente, las Oficinas de Planeación y de Control Interno van separadas entre sí, no tienen planes conjuntos, no controlan la planeación ni planean el control y muchas veces ni planean ni controlan la gestión. Este modelo contempla conceptos más amplios que la simple gestión de los recursos; para lograr administrar también se debe planear y controlar.

La tendencia de los gerentes es asignarle la responsabilidad del control al Jefe de Control Interno, ignorando las directrices dadas por la Ley y la Presidencia de la República en el sentido de hacerse responsables del control: "El control interno es responsabilidad de la gerencia". Los Jefes de Control Interno son asesores y acompañantes en esta tarea.

Veamos entonces como se acomoda, por emplear un término de conveniencia, el modelo de control interno planteado por Casals y Asociados, adoptado por el proyecto de decreto, de reforma, no sin antes advertir que en el presente análisis pueden presentarse confusiones que aspiramos a que se conviertan en el aliciente para que Gerentes y Jefes de Control Interno lideren el estudio del modelo.

De los tres subsistemas anotados, el subsistema que tiene relación directa con la planeación es el denominado Subsistema de Control Estratégico. ¿Controlar la estrategia? Claro. Eso equivale a controlar la planeación y brindar elementos de corrección a las desviaciones que se presenten en el logro de los objetivos.

Los componentes de este subsistema tienen que ver con el Ambiente de control, el cual se compone de elementos como el estilo de dirección, el desarrollo del talento humano y los códigos de ética.

Este primer componente, como podemos observar, parte del ser humano como elemento fundamental del cambio. Son las personas las que hacen las instituciones y no al revés, por lo tanto es obligatorio contar con las personas, darles participación, permitir que desarrollen sus competencias y logren sus objetivos personales para no generar frustraciones o propiciar los anquilosamientos que se dan tan profusa y profundamente en nuestras instituciones públicas.

Las personas (y la forma como se comunican e interactúan) son las únicas generadoras de cambios positivos que redundan en la autogestión de las entidades y en una mejor calidad de vida de sus miembros.

En segundo lugar, estando aun en el Subsistema de Control Estratégico se contempla el componente de Direccionamiento Estratégico, compuesto por los planes y programas, el modelo de operación y la estructura organizacional.

En otras palabras, definir el puerto al cual hemos de arribar, la nave que nos protegerá en las tormentas de la resistencia al cambio y la forma como habremos de planear los caminos por donde transcurrirá nuestra misión. Cabe aquí preguntarnos a dónde queremos llevar la institución, las herramientas que utilizaremos para el logro de los objetivos y la forma cómo debemos adecuarla para que sea eficiente y eficaz en su desempeño. Escoger a su vez los compañeros de viaje es fundamental para evitar sorpresas posteriores.

Y un tercer componente estratégico es el que tiene que ver con el manejo de los Riesgos, partiendo de un estudio del contexto en el cual se ubica la entidad, y realizando un análisis

de los riesgos, su identificación, su valoración y en general la administración de los mismos.

Lo que no se conoce no se puede medir y lo que no se mide no es posible mejorarlo; así que el tratamiento adecuado de los riesgos es a nuestro modo de ver uno de los elementos más sensibles del modelo, puesto que administrar eficaz y eficientemente el riesgo, es adelantarse a la ocurrencia de los hechos o como mínimo conocer la posibilidad de su ocurrencia para tomar decisiones de asumirlo, minimizar su impacto o transferirlo a terceros (seguros).

Retomando el nivel inicial de subsistemas, hemos de analizar ahora el Subsistema de Control de Gestión y su relación obvia con la gestión de la entidad.

¿Qué significa controlar la gestión? Básicamente controlar sus componentes, es decir, la ejecución de la operación, la información y la comunicación

El primer componente llamado Actividades de Control, contempla los elementos de operación, procedimientos, controles, indicadores y manuales de operación. Observamos que este componente se orienta a establecer las herramientas que garantizan el cumplimiento de la estrategia mediante la acción; previenen los riesgos mediante el uso de controles asociados a los procesos y aseguran, en fin, el control a la gestión de las operaciones, direccionando la entidad al logro de sus objetivos. Su aporte consiste en brindar una serie de elementos que permitan al administrador monitorear el cumplimiento de las metas y reorientarse en tiempo real, de manera oportuna, cuando se han tenido desviaciones por diferentes causas que pueden ser internas o externas.

Un segundo componente de este subsistema (Control de la Gestión) es el llamado Información, que tiene que ver con la información tanto primaria como secundaria y con los sistemas de información.

Este componente, podemos decir que combina lo externo con lo interno, la información que viene de afuera y constituye las entradas que el medio ambiente proporciona a la entidad con los datos que se generan en su interior.

La primera (la información) tiene que ver con el entorno, la comunidad, la sociedad, los entes de control, el gobierno central y departamental, entre otros, y los segundos (los datos) con los insumos necesarios para producir los informes como los financieros, comerciales, de personal, de estadísticas y otros.

Tanto la primera como los segundos son la base para la generación de información llevada a cabo por medio de los sistemas de información. Información que debe tener las características propias de calidad como son la confiabilidad y la oportunidad y que permitan tomar decisiones en tiempo real, es decir, al momento. Hablamos continuamente de información en tiempo real, para significar que una vez capturados los datos actualicen simultáneamente los reportes que deben ser producidos por los sistemas de información. La integración de los sistemas de información permite que los datos capturados para un sistema, sirvan para todos, pues los diferentes programas están interrelacionados de manera que virtualmente son un solo sistema.

Sistemas de Información Integrados significan una relación armónica que permita minimizar las capturas de la información y se obtengan resultados homogéneos. De nada nos vale

tener los mejores ingenieros de sistemas, ni tener diseñados los indicadores de gestión o de impacto, ni tener el último software ni las máquinas con tecnología de punta, si la relación entre todos estos elementos no se presenta de manera eficiente y significa utilidad para la gerencia y su toma de decisiones.

En cuanto al tercer componente del presente subsistema, llamado Comunicación, contempla como elementos la comunicación interna u organizacional, la externa o informativa y los medios de comunicación.

Comunicar significa poner en común y la comunicación pública facilita la rendición de cuentas. La comunicación debe ser oportuna, dinámica, veraz e integral, de manera que los funcionarios la adopten como mecanismo de interacción, pues la esencia misma de la comunicación pública radica en los servidores públicos.

De manera directa el componente de comunicación orienta a esos grupos en su forma de pensar y actuar y debe ser utilizada por los gerentes para decir lo que hacen, cómo lo hacen, es decir, expresar el cumplimiento de sus compromisos. Comunicar lo que se hace es un deber del mandatario y un derecho de la comunidad.

El tercer subsistema es el de Evaluación cuyos componentes son la Autoevaluación, la Evaluación Independiente y los Planes de Mejoramiento. Este último subsistema cierra, por llamarlo de alguna manera, el ciclo de la administración y brinda a la gerencia la posibilidad de valorar la efectividad del control interno.

La Autoevaluación contiene dos elementos: la Autoevaluación del Control y la Autoevaluación de la Gestión, los cuales permiten a la entidad misma, identificar aquellos procesos que no tienen un correcto funcionamiento en su interior.

El componente de Evaluación Independiente consigna los elementos de evaluación del sistema de control interno y la auditoría interna. Se habla aquí de independiente en el sentido de la independencia que debe tener la evaluación de la Gestión propiamente dicha, o sea, de la implementación y diseño de los procesos, planes y procedimientos, pues de participar en estas actividades quedaría como juez y parte, quedaría elaborando lo que después debe criticar o evaluar. Es como criticar a los hijos porque quedaron malcriados para ponerlo en un lenguaje coloquial. En cuanto a la auditoría interna observamos que es solo uno de los elementos del Sistema del Control Interno, no como algunos catedráticos piensan que control interno es lo mismo que auditoría. El Control Interno es mucho más universal y amplio que la misma auditoría. El control Interno es el sistema y la auditoría uno de sus elementos. Esta última tiene como objetivo la emisión de juicios y recomendaciones a partir de evidencia objetiva y verificable.

Y el último componente del último subsistema (el orden es meramente ilustrativo), tiene que ver con los planes de mejoramiento tanto individuales como funcionales e institucionales que son sus elementos. Los primeros hacen relación a las personas, los segundos a los procesos y los terceros a la institución. Los planes de mejoramiento tienen su origen en el deseo de los funcionarios por cambiar lo que está mal hecho, por buscar la excelencia. Se basan en el resultado de los hallazgos y recomendaciones producidos por una evaluación externa o por una autoevaluación. He recomendado a algunos funcionarios revestirse de humildad para poder aceptar los errores, como primer paso para el mejoramiento y el autocontrol. La

mayoría de las veces nos molestan las recomendaciones, pues estamos convencidos de que lo nuestro siempre está correcto y no necesita ser cambiado o modificado, demostrando así una actitud de soberbia que no permite mejorar.

Hasta aquí entonces, hemos esbozado, hemos descrito de manera muy superficial el modelo de Control Interno para Entidades del Estado desarrollado con el apoyo Casals y Asociados, y que hace parte fundamental del Proyecto de Decreto que reglamenta la Ley 87 de 1993.

Sobre el papel de los gerentes señala además el modelo que “El rol de la máxima autoridad es de tipo estratégico y consiste en orientar, establecer, desarrollar, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno adecuado a las características de la Entidad a fin de lograr cumplir sus objetivos. Su responsabilidad es ante el Estado y la Sociedad.”

Quedan aspectos por tratar como el rol de los demás funcionarios en este modelo que de implementarse de manera efectiva se convertirá en un excelente Sistema de Gestión.

Por ahora, el llamado es a los gerentes y primeras autoridades de las entidades públicas para que se hagan acompañar adecuadamente en el estudio e implementación de este modelo. Debe ser un compromiso de la alta dirección y así lo contempla el manual de implementación del modelo al iniciar con un acta de compromiso firmada por quienes serán los responsables.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

**AICPA. Corporate Governance: The Role of Internal Control.** 2000.

**CASALS y Asociados Inc. Gestión Ética para las Entidades Públicas: Construyendo Confianza.** Colombia, 2003.

**CASALS y Asociados Inc. Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado – MCPOI:** Primera edición, marzo de 2004.

**CASALS y Asociados Inc. Modelo de Control Interno para Entidades del Estado:** Programa Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia. Primera edición, febrero de 2004.

**Constitución Política de Colombia de 1991.**

**Decreto 1599 de mayo 20 de 2005,** por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades del Estado.

**Ley 87 de 1993,** por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.

## **RESEÑA BIBLIOGRÁFICA.**

### **Jaime Andrés Ortega Mazorra**

CONTADOR PÚBLICO de la Universidad del Cauca, con MAESTRÍA EN AUDITORÍA DE SISTEMAS DE COMPUTACIÓN de la Universidad Santo Tomás de Bogotá y con ESPECIALIZACIÓN EN SISTEMAS DE CONTROL ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN de la Universidad de los Andes de Bogotá.

Catedrático de los Módulos GRÁFICOS Y TABLEROS DE CONTROL E INDICADORES DE GESTIÓN de la Especialización en GERENCIA PÚBLICA Y CONTROL FISCAL de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario de Bogotá, del Módulo de CONTROL INTERNO Y EVALUACIÓN DE GESTIÓN que dicta el Colegio de Estudios Superiores de Administración - CESA al Centro de Altos Estudios Militares – CAEM de la Escuela Superior de Guerra, y del Diplomado sobre el NUEVO MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA ENTIDADES DEL ESTADO COLOMBIANO que dicta la facultad de Contaduría de la Universidad Externado de Colombia.

Conferencista a nivel nacional desde el año 1994, en materia de control interno, auditoría interna, auditoría operacional, auditoría de sistemas, control fiscal, administración del riesgo, autocontrol, planeación estratégica, indicadores de gestión, balanced scorecard, tableros de control, gráficos de control, tableros de comando integral, sistemas de evaluación y control, planes de mejoramiento, gestión de la calidad, sistemas de desarrollo administrativo, gestión por procesos, racionalización, optimización y automatización de trámites.

EXPERIENCIA DE 17 AÑOS EN EL SECTOR PÚBLICO DESEMPEÑÁNDOSE ENTRE OTROS COMO: Asesor de Control Interno de la Contraloría General de la República – CGR, Jefe de Control Interno del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente del Distrito Capital - DAMA, Jefe Auditor de la Contraloría Distrital de Bogotá D.C., Director de Control Interno del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito Capital - DAACD, Consultor de Naciones Unidas para el Proyecto de Modernización del Instituto del Seguro Social - ISS, Jefe de Compras y Suministros del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, Jefe de Servicios Generales del Plan Nacional de Rehabilitación – PNR de la Presidencia de la República, Asesor de Control Interno del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, Auditor Interno de la Caja de Compensación Familiar del Cauca – COMFACAUCA, Examinador de Cuentas y Subauditor de la Contraloría Departamental del Cauca.