

# Auditoria Pública

Autor: Claudia Milena Sanchez



Auditoria Pública / Claudia Milena Sanchez / Bogotá D.C.,  
Fundación Universitaria del Área Andina. 2017

978-958-5460-32-4

Catalogación en la fuente Fundación Universitaria del Área Andina (Bogotá).

© 2017. FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA  
© 2017, PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN EN REVISORÍA FISCAL Y AUDITORÍA FORENSE  
© 2017, CLAUDIA MILENA SANCHEZ

Edición:

Fondo editorial Areandino

Fundación Universitaria del Área Andina

Calle 71 11-14, Bogotá D.C., Colombia

Tel.: (57-1) 7 42 19 64 ext. 1228

E-mail: publicaciones@areandina.edu.co

<http://www.areandina.edu.co>

Primera edición: noviembre de 2017

Corrección de estilo, diagramación y edición: Dirección Nacional de Operaciones virtuales

Diseño y compilación electrónica: Dirección Nacional de Investigación

Hecho en Colombia

Made in Colombia

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra y su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita de la Fundación Universitaria del Área Andina y sus autores.



# Auditoria Pública

Autor: Claudia Milena Sanchez





# Índice

## UNIDAD 1 Concepto y marco legal de control fiscal

Introducción	6
Metodología	8
Desarrollo temático	9

## UNIDAD 2 Principios y sistemas del control fiscal

Introducción	18
Metodología	19
Desarrollo temático	20

## UNIDAD 3 Labores misionales de la Contraloría General de la Republica

Introducción	27
Metodología	28
Desarrollo temático	29

## UNIDAD 4 Control Interno y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)

Introducción	38
Metodología	39
Desarrollo temático	40

Bibliografía	49
--------------	----



# Concepto y marco legal de control fiscal



**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA  
DEL ÁREA ANDINA**

Personería Jurídica Res. 22215 Mineducación Dic. 9-83

**Autor:**  
Claudia Milena Sánchez Cruz.

## Introducción

De acuerdo con Gómez y Carreño (2009), el Control Fiscal sobre los recursos públicos se puede catalogar como un control técnico y autónomo que cumple a lo establecido en la constitución y al ordenamiento legal; sin embargo, ese poder de control, actualmente, no solo responde a un principio público estatal, sino que convoca a la función social como proceso democrático.

Como se mencionó, actualmente se alude al término “control participativo” y esto obedece a que la participación ciudadana pasó a ser un aspecto fundamental del control fiscal; de esta forma, se convirtió en un área misional que incide en las instancias que formulan las políticas institucionales y a su vez le permite incidir en las demás áreas misionales logrando un carácter transversal. Dentro de esta nueva concepción del control fiscal, el ciudadano es actor y participe directo en la vigilancia de los dineros públicos (Álvarez, et. Al., 2006, citado por Gómez, et al., 2009). En ese sentido, la Contraloría Delegada para la participación ciudadana ha generado un concepto de control fiscal participativo como un “conjunto de estrategias que posibilitan la articulación del control ciudadano y el control fiscal que compete a la Contraloría”. Estas estrategias están orientadas a promover, formar y garantizar una participación de la ciudadanía activa y comprometida con la salvaguarda y vigilancia del manejo de lo público y a apoyar la labor de la vigilancia fiscal sobre la gestión pública y para garantizar su transparencia y mejoramiento (Caro, V. y Dáger, R., 2007, citado por Gómez, et. al. 2009).

En dichos términos, se puede ultimar que el control de la gestión pública se realiza mediante tres medios: el administrativo, el político y el fiscal; los cuales se consideran indispensables para la prestación de un buen servicio público, acorde con la separación de las ramas del poder público. El control administrativo verifica que la ejecución de la función administrativa corresponda y se ajuste a los planes y programas de desarrollo, conforme al mandato político, para establecer el grado de realización y logros de la administración; el control político verifica el cumplimiento de las políticas generales que rigen al Estado, a través del seguimiento y comprobación de las actuaciones y realización de los agentes encargados de las funciones ejecutivas.

Por su parte, “Es función del control fiscal revisar y certificar las operaciones matemático-contables, las transacciones, los registros y los gastos, comprobando que se ajusten a los actos que las causan y verificando el real cumplimiento de las normas, reglamentos y procedimientos para evitar que las acciones fiscales no resulten por vicios de



ilegalidad o inconstitucionalidad”. (Gómez, M., 1987, citado en un Estudio de Antecedentes realizado por el Congreso de la Republica de Colombia, 2004).

Es por esto que se hace necesario que el control fiscal, en el marco de la Auditoría pública, se comprenda, interprete y aplique de manera coherente y legítima a través de las directrices institucionales garantizando una gestión pública (de control) óptima, oportuna y efectiva.

En este orden de ideas, en esta unidad se expone una contextualización general respecto de la Auditoría pública, el control interno y la conceptualización y generalidades del control fiscal en Colombia; con esto el estudiante conocerá el marco contextual del control interno e identificará su ubicación e importancia institucional en un ámbito de gestión pública adecuada.

# Recomendaciones metodológicas

Las actividades a desarrollar para cumplir con el objetivo de la unidad son:

1. Aprendizaje autónomo, donde el estudiante debe: desarrollar lecturas y cuestionarios de autoevaluación.
2. Aprendizaje colaborativo, donde los estudiantes trabajarán en grupos y construirán y entregarán relatorías respecto de foros o debates de las socializaciones realizadas.
3. Aprendizaje tutorial, donde el docente-tutor realiza un acompañamiento virtual en cada actividad (esta puede ser individual o grupal).

En dichos momentos, la comunicación se realizará mediante diferentes medios como (e-mail, chat, entre otros) con el acompañamiento del docente-tutor.

En este sentido, la unidad se desarrollará mediante:

- Tutorías temáticas por el docente.
- Lecturas e informes bibliográficos.
- Foros virtuales.



# Desarrollo temático

A partir de las lecturas, conocimiento y socialización de contextos y conceptos, el estudiante podrá comprender e identificar el marco conceptual y jurídico del control fiscal, y podrá asimilar su operatividad mediante las herramientas y modelos de implementación.

Así las cosas, se desarrollarán los conceptos y las generalidades del control fiscal, así como sus orígenes y algunas características que trascienden en el marco de la ley. Para dinamizar los conceptos, generalidades y marco legal, se abordará el tema en un contexto idóneo y pragmático de la Auditoría pública con el propósito de identificar los diferentes aspectos desarrollados en principio e interpretar la debida aplicación y gestión de un sistema de control fiscal.

## Concepto y marco legal de control fiscal

### ¿Qué es el control fiscal?

De acuerdo con Ramírez (2008, p. 45), en Colombia el control fiscal -dice el artículo 267 de la Constitución-, es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. Los pormenores de lo que debe entenderse por control fiscal, y sobre la manera

como éste se ejerce, han quedado recogidos en la Ley 42 de 1993.

En este contexto, un estudio de antecedentes sobre control fiscal, realizado por el Congreso de la Republica de Colombia (2004), menciona que el control de la gestión pública se realiza a través de tres medios: el administrativo, el político y el fiscal; los cuales se consideran indispensables para la prestación de un buen servicio público, acorde con la separación de las ramas del poder público. Y que para analizar y verificar la buena utilización del patrimonio público, el control fiscal requiere de una complementación en el tiempo, que garantice la inspección indispensable para establecer si la operación es real y su registro correcto en los libros de contabilidad. Un proceso de control eficiente permite perfeccionar o reformar los procedimientos de los sistemas administrativos, financieros y operacionales. Los momentos en que se realiza el control fiscal son: el control previo, el perceptivo y el posterior.

**El control previo**, es el que se hace para verificar los fondos o bienes públicos antes de que ingresen, egresen o se inviertan en los fines a que están destinados, con el fin de evitar operaciones ilegales y garantizar inicialmente una correcta inversión.

**El control perceptivo**, es la comprobación de la existencia física de fondos, valores, bienes y elementos en relación y confrontación con los registros en libros para garantizar la integridad de las existencias y evitar una destinación diferente a la estipulada legalmente.

**El control posterior**, es aquel que se realiza una vez ejecutadas las operaciones y tiene por objeto verificar las transacciones realizadas, las cuentas y los registros elaborados, determinando si se ajustan a lo autorizado.

En resumen, el control previo evita todo gasto nocivo o ilegal, el perceptivo fiscaliza la integridad de las existencias y la corrección de los registros en los libros y, el posterior permite determinar y cuantificar cargos con relación a quienes manejan el patrimonio del Estado.

En términos más generales, Ordoñez (2007)<sup>1</sup> menciona que el control fiscal es, en Colombia, una función pública que consiste en verificar la manera en que se manejan o administran los dineros públicos.

Los funcionarios públicos y particulares en ejercicio de funciones públicas, o contratistas que manejen o administren recursos públicos, al hacerlo deben consultar los intereses públicos de manera transparente, de conformidad con los principios y la normatividad aplicable, protegiendo el patrimonio público, asegurándose que todas las actividades tecnológicas, legales y económicas, la adquisición, la planificación, la conservación, la administración, la custodia, la explotación, la enaje-

<sup>1</sup> En: La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad del resarcimiento patrimonial - <http://doctrina.vlex.com.co/vid/imposibilidad-resarcimiento-patrimonial-42242758>, obtenido el día 10 de noviembre de 2013.

nación, el consumo, el gasto y la inversión se efectúen según los fines esenciales del Estado, y conforme a los principios constitucionales y legales, tales como la legalidad, la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad, la imparcialidad, la moralidad, la transparencia, la publicidad y la evaluación de los costos ambientales.

El concepto de control fiscal, a partir de la Ley 42 de 1993, se fundamenta en los principios de: eficiencia; economía; eficacia; equidad y valorización de los costos ambientales.

Y para que el control fiscal logre los resultados se aplican los sistemas de:

- Control financiero.
- Control de legalidad de cumplimiento.
- Control de gestión.
- Control de resultados.
- La revisión de cuentas.
- La evaluación del control interno.

### **Marco legal del control fiscal en Colombia**

Consagrado en el Título X de la Constitución, Capítulo I, Artículos 267 al 274 y desarrollos legislativos en la Ley 42 de 1993, y en la Ley 610 de 2000, que regula el proceso de responsabilidad fiscal. También se encuentran: el Decreto – Ley 267 del 22 de febrero del 2000 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”; y la Ley 1474 del 12 de julio de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos

de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”<sup>2</sup>

Institucionalmente, las autoridades que ejercen el control fiscal son la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República. Su función fiscalizadora permite poner en evidencia presuntos responsables fiscales que con su omisión o acción, dentro del concepto de gestión fiscal, han causado detrimento patrimonial, que una vez judicializados sean castigados y resarcido el daño causado al erario público.

Es de anotar que, actualmente el control fiscal se rige por la Ley 610 de 2000 y que además, es guiado por los principios del programa de modernización elaborado por la Contraloría General de la República para el período 2002 - 2006. “Este programa es una iniciativa consolidada con el fin de mejorar las técnicas y los procesos en el ejercicio de

<sup>2</sup>Cabe señalar que la reorientación del ejercicio del control fiscal que se da con la Constitución de 1991, se evidencia también en otras disposiciones como: la Ley 106 de 1993 “Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones”; La Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”; La Ley 330 de 1996 “por la cual se desarrolla el artículo 308 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”; La Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

un control fiscal independiente, autónomo, eficaz y proactivo, mediante un convenio interno con el Estado colombiano y el apoyo externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para desarrollar proyectos de alto impacto misional y de gestión interna, dentro de los cuales el uso de tecnología informática se plantea como un soporte básico para el ejercicio”.

### Sujetos del control fiscal en Colombia

Según la Ley 42 de 1993, son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con estos y el Banco de la República.

Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el párrafo anterior.

De forma particular, se pueden entender como sujetos de control fiscal, aquellas personas o entidades que tienen la titularidad del ejercicio del control fiscal (sujetos activos) sobre aquellas personas que manejan bienes o fondos públicos del Estado (sujetos pasivos). En este sentido y aludiendo a Ardila y Otero (2000), se especifica lo siguiente:

**a.** Sujetos Activos: son titulares del ejercicio del control fiscal, según lo establecido por la Constitución Política de Colombia:

- La Contraloría General de la República.
- Las Contralorías Departamentales.
- Las Contralorías Distritales.
- Las Contralorías Municipales.
- La Auditoría General de la República.
- Las auditorías de las Contralorías departamentales, distritales y municipales.
- Las empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

**b.** Sujetos pasivos: el control fiscal se ejerce sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación. De esta forma y de conformidad con el Artículo 2 de la Ley 42 de 1993:

“son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con estos y el Banco de la República. Se entiende por administración nacional, para efectos de la presente ley, las entidades enumeradas en este artículo.”

Así, el Decreto 267 de 2000 “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Artículo 1 de la Ley 573 de 2000, señala:

“Artículo 4°. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República:

1. Los órganos que integran las ramas legislativa y judicial del poder público;
2. Los órganos que integran el Ministerio Público y sus entidades adscritas;
3. Los órganos que integran la organización electoral y sus entidades adscritas o vinculadas;
4. La Comisión Nacional de Televisión y sus entidades adscritas o vinculadas;
5. Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible;
6. Las universidades estatales autónomas que administren bienes o recursos nacionales, o que tengan origen en la Nación;
7. El Banco de la República cuando administre recursos de la Nación, ejecute actos o cumpla actividades de gestión fiscal y en la medida en que lo haga;
8. Los demás organismos públicos creados o autorizados por la Constitución con régimen de autonomía;
9. Las entidades u organismos que integran la rama ejecutiva del poder público tanto del sector central como del descentralizado por servicios, del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998;

10. Las demás entidades públicas y territoriales que administren bienes o recursos nacionales o que tengan origen en la Nación;

11. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones mixtas cuando quiera que administren recursos de la Nación;

12. Los particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación.”

## Organismos de control del Estado

De acuerdo con la Carta Política de 1991 (Art. 117-119 y Título X), se considera que los organismos de control son el Ministerio Público, cuyo nombre más familiar es el de Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del pueblo que está adscrita a esta y la Contraloría General de la República.

### Contraloría General de la República

Según el artículo 267 de la CP, el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepciona-

les, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El objetivo primordial de la Contraloría es el de ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público.

### Ministerio Público

■ Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos.

Su misión es “Vigilar el cumplimiento de la Constitución y la Ley, promover la protección de los derechos fundamentales, el respeto de los deberes ciudadanos y proteger el patrimonio público, siendo referente de eficiencia, eficacia y valoración ética en el ejercicio de la función pública.” La visión del Ministerio Público es “Ser guardián del

interés general y vigilante del cumplimiento de los fines del Estado”.

- Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos. (Tomado de: <http://c-politica.uniandes.edu.co/occ/index.php?ac=oc&main=5&id=1&dat=25#d2>, obtenida el día 22 de noviembre de 2013).

### **El control fiscal en Colombia (Antecedentes)**

En concordancia con Mira, Meza y Vega (2001), en la historia universal el tema del control fiscal ha sido objeto de diversos debates por los diferentes estados o naciones; en Colombia no ha habido excepción debido a que dicho tema se ha venido considerando fuertemente desde la colonia, sin embargo no es sino hasta la Misión Kemmerer que se evalúa el sistema, proporcionando recomendaciones definitivas que llevaron a replantear el manejo de las finanzas públicas en el país.

De esta forma, se destacan dos comisiones: la creación de la Contraloría General y la creación de un sistema de banca central y bancos de crédito. La creación de la contraloría, básicamente, se dio: (i) Para establecer un sistema de control fiscal uniforme; (ii) Administrar y controlar los 25 millones de dólares provenientes de la venta de Panamá; y (iii) La presencia de empresas estadounidenses (United Fruit Company y Tropical Oil Company). Así, se expide la Ley 42 de 1923 que creaba el Departamento de Contraloría, independiente de los demás departamentos administrativos del Estado, pretendiendo que allí se controlaran las finanzas públicas; su objetivo y alcances

fue crear el departamento de la Contraloría, y posteriores normas como el Decreto 911/32, la Ley 58 de 1946, la Ley 151 de 1959 y elevar a la Contraloría a un rango constitucional en 1945, como un organismo de control. No obstante, hasta 1975 no se tenía un régimen jurídico-fiscal unificado, acorde con las necesidades que la misma modernización y evolución del Estado reclamaba para el organismo de control, el cual debía ser ágil. Técnico y moderno con el fin de velar por el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la nación.

Con la expedición de la Ley 20 de 1975, se pretendió unificar la legislación dispersa que sobre control fiscal existía como también crear mecanismos de control que interrelacionados, pudieran dar como resultado positivo una vigilancia acorde para cada una de las entidades del Estado cuyo primordial objetivo fuera garantizar, al mismo Estado, el adecuado rendimiento de los bienes o ingresos de la nación y obtener de esa manera la eficiencia del gasto público. En el articulado de la Ley objeto de evaluación se pueden encontrar avances significativos en lo que a control fiscal se refiere. Por ejemplo, el artículo segundo le otorgó al contralor las facultades para fiscalizar no solo a las entidades estatales, sino también a las personas que dispongan o manejen bienes de la nación. De otro lado, la Ley 20 de 1975 previó también un mecanismo de control para las empresas industriales y comerciales del Estado, orientado a tener un sistema adecuado de fiscalización que consultara principios modernos de auditoría financiera.

Hasta aquí se observa que la Ley 20 de 1975 buscó adecuar el sistema de fiscalización a las necesidades de aquel momento y lograr mejorar el control sobre el erario. De esta manera, se lograron importantes avances en materia de control fiscal; sin embargo, la Contraloría General de la República, quedó bastante limitada

en su función de vigilancia, por cuanto sus actuaciones de control estuvieron dirigidas a demostrar y cuantificar perjuicios fiscales.


García (2008) señala que, posteriormente, mediante el Decreto – Ley 222 de 1983, se mantiene el control posterior en la contratación administrativa, dando así un auge mayor al control; asunto que queda consolidado en la reforma constitucional de 1991. Adicionalmente que, desde que se expidió la Constitución de 1991, el tema del control interno ha tenido un permanente desarrollo normativo que ha ido dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo; los dos artículos constitucionales que forman el punto de partida para el desarrollo normativo en materia de control interno, 209 y 269, dotan a la Administración pública de una norma fundamental en relación con los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, y con el control interno como garante de la efectividad de estos principios en reemplazo de la permanente presencia del control fiscal en las organizaciones, en su calidad de instrumento de transparencia.

La Constitución también establece, en sus artículos 209 y 269, que la administración pública debe ejercerse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, estableciendo para ellos en todas las entidades estatales la obligatoriedad de diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración pública. Y en el artículo 267 elimina el ejercicio del control previo por parte de las Contralorías, reemplazándolo por un control posterior y selectivo cuya finalidad es vigilar y evaluar la gestión fiscal del estado y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

En 1993 se produce todo el desarrollo normativo general de estas disposiciones constitucionales, mediante las leyes 87, 42 y 80, las cuales dota a los organismos y entidades del Estado de lineamientos claros sobre la implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno, al mismo tiempo que se genera un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la eficacia y la eficiencia del Sistema de Control Interno del Estado. Particularmente, la Ley 42 de 1993 da a las Contralorías la función de vigilar el Estado a través de la implementación de controles financieros, de legalidad, de gestión, de resultados y la evaluación de los sistemas de control interno de cada entidad, y la Ley 87 establece las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.

Después de 1993 y hasta, aproximadamente el 2005, el Estado colombiano establece varios mecanismos de control interno para las entidades públicas y privadas que tengan que ver con el Estado, dando cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de 1991. Es así como después de establecer un sistema de gestión de calidad para las entidades estatales, en mayo de 2005 mediante decreto 1599, se adopta el modelo estándar de control interno para el Estado colombiano, conocido como MECI 1000:2005, el cual introduce elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno de probada validez como son COSO, COCO, CADBURY y COBIT; por lo tanto determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5° de la ley 87 de 1993.

Actualmente, se pueden evidenciar los esfuerzos de la CGR por tratar de controlar



los dineros del erario público así como del comportamiento de los funcionarios que manipulan los dineros del Estado; sin embargo, aún existen problemas de evasión, corrupción

y discrecionalidad, que se vienen afrontando dentro del marco normativo del control interno de Colombia y considerando las normas internacionales para tal fin.





# Principios y sistemas del control fiscal



**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA  
DEL ÁREA ANDINA**

Personería Jurídica Res. 22215 Mineducación Dic. 9-83

**Autor:**  
Claudia Milena Sánchez Cruz.

### Introducción

La ventaja de que el control fiscal cuente con un marco normativo, permite analizar puntualmente cada una de las fases o etapas o aspectos de la operatividad del mismo. En este sentido y partiendo de los principios del control fiscal que establece la Ley 42 de 1993, se puede reflexionar respecto del fin último del control y los alcances del mismo.

De todas formas, es necesario observar y entender el sistema en el cual se operativiza el control fiscal así como su cobertura y su clasificación, para analizar en un contexto metodológico las fortalezas y debilidades con el propósito de ofrecer aportes significativos al proceso.

En ese sentido y considerando el marco estudiado en la unidad anterior, en la presente se desarrolla la operatividad del control fiscal estudiando sus principios, comprendiendo sus funciones, explorando sus herramientas y entendiendo su sistema, y detallando cada una de las funciones del mismo.

## Recomendaciones metodológicas

Las actividades a desarrollar para cumplir con el objetivo de la unidad son:

1. Aprendizaje autónomo, donde el estudiante debe: desarrollar lecturas y cuestionarios de autoevaluación.
2. Aprendizaje colaborativo, donde los estudiantes trabajarán en grupos, construirán y entregarán relatorías respecto de foros o debates de las socializaciones realizadas.
3. Aprendizaje tutorial, donde el docente-tutor realiza un acompañamiento virtual en cada actividad (esta puede ser individual o grupal).

En dichos momentos, la comunicación se realizará mediante diferentes medios como (e-mail, chat, entre otros) con el acompañamiento del docente-tutor.

En este sentido, la unidad se desarrollará mediante:

- Tutorías temáticas por el docente.
- Lecturas e informes bibliográficos.
- Foros virtuales.

# Desarrollo temático

## Principios y sistemas del control fiscal

El ejercicio de control fiscal entonces, se desarrolla con base en principios tales como la eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales; adicionalmente, debe ser posterior y selectivo, es decir, la evaluación se realiza sobre procesos ya ejecutados por parte de la administración y sobre los que es posible efectuar una valoración de resultados, seleccionando una muestra representativa de las operaciones adelantadas por la entidad o particular que maneje recursos del Estado. (Rengifo, 2007).

El artículo 267 de la Constitución, indicó los criterios de valoración para ejercer estos controles, relativos a la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, principios que son reafirmados en la Ley 42 de 1993 en los siguientes términos:

- La eficiencia: consiste en lograr que la asignación de los recursos sea la más conveniente para maximizar los resultados de la administración; es decir, involucra elementos subjetivos que constituyen decisiones políticas, como la conveniencia en la asignación de recursos orientada al logro de determinadas metas institucionales. En otras palabras, lo que realmente se evalúa es la forma como se manejan los recursos para la obtención de las metas o resultados misionales. Se relaciona la eficiencia con aspectos internos de la organización y no con los aspectos externos de la entidad.
- La Constitución incorpora en varias de sus normas el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros casi siempre limitados de los que dispone la administración, los cuales deben dirigirse inexorablemente a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias.
- La economía: comporta un elemento más objetivo y está orientado a que en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo. Este principio comporta un elemento objetivo que se traduce en una operación matemática, analizando que la asignación de recursos haya sido la más conveniente a nivel del costo, lo que permite a la vez maximizar los resultados y cumplir los fines propuestos. Se busca con este principio, establecer si con los recursos disponibles, se obtiene el máximo de desempeño de la entidad y, adicionalmente, se verifica el parámetro de los costos mínimos.

- La equidad: las autoridades de control fiscal deben, de acuerdo con el principio de equidad, identificar los receptores de la actividad económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales. La equidad se refiere a la proporcionalidad de la gestión, al concepto de justicia, de igualdad, a la caracterización socio-económica de los ingresos y las inversiones aplicadas a satisfacer las necesidades de los administrados.
- Valoración de los costos ambientales: varios artículos de la Constitución plasman la voluntad del constituyente de establecer una política integral para la protección del medio ambiente, la cual incluye desde educación, investigación y organización, hasta la creación de nuevas tecnologías. Este principio permite cuantificar el impacto por el uso, el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, y a su vez, evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.
- Eficacia: se entiende por eficacia el logro de los fines a cargo del Estado que satisfacen las necesidades, deseos y demandas de los ciudadanos y que alcanzan el cumplimiento de la misión encomendada. Se refiere al cumplimiento de metas; para el efecto de determinarla, se compara la cantidad, la calidad, el tiempo y la oportunidad frente a los resultados.

Para el caso de los sistemas aplicados en el control fiscal, la Ley 42 de 1993 establece:

El control financiero, que consiste en: “el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los ori-

ginaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General”.

El control de legalidad, que consiste en: “la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables”.

El control de gestión, que consiste en: “el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficios de su actividad”.

El control de resultados, que consiste en: “el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado”.

La revisión de cuentas, que consiste en: “el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones”.

### Herramientas del control fiscal

En desarrollo de la gestión encomendada, la Contraloría General de la República creó mecanismos de unificación del ejercicio del control fiscal, tales como:

- Sistema de Gestión de Calidad basado en el Norma ISO 9001:2000: en cumplimiento del mandato de calidad total y excelencia hacia el cual debe tender el Estado colombiano y en el que están comprometidas todas las entidades, la Contraloría General de la República certificó sus procesos y procedimientos misionales de control fiscal micro (auditorías), control fiscal macro (análisis macroeconómico y sectorial), enlace con la ciudadanía, el congreso y partes interesadas, responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva en la norma ISO 9001: Versión 2000, con el objeto de garantizar la prestación de estos servicios con niveles de eficiencia y calidad reconocidos internacionalmente.
- La participación ciudadana en el control fiscal: el Decreto Ley 267 de 2000 establece que el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República se realiza en virtud de la delegación que en ella ha hecho la ciudadanía, además se considera la participación ciudadana en la CGR como un proceso misional transversal a toda la gestión de la entidad que se desarrolla a través de la Contraloría Delegada para la participación ciudadana, dependencia ubicada en el mismo nivel de las demás delegadas sectoriales, encargada de promover y realizar acciones encaminadas a promover la participación ciudadana en el control fiscal.
- Auditoría Gubernamental con enfoque social: es el ejercicio del control fiscal que juzga imparcialmente los controles establecidos y que brinda elementos para detectar las deficiencias existentes en las entidades y así poder hacer las recomendaciones que permitan mejorar el desarrollo de las operaciones. Comprende el ejercicio simultáneo de la auditoría financiera, de gestión y resultados y la de legalidad, a la cual también se le denominan de cumplimiento. Esta auditoría no implica una sumatoria de metodologías, sino que es un trabajo coordinado que permite la evaluación objetiva e integral de la organización de sus programas, actividades y/o procesos.
- Tiene las etapas de: planeación, de ejecución y de seguimiento, en las cuales se utilizan criterios que inducen a un mayor efecto, versus criterios racionales, destacándose en este aspecto el Plan General de Auditorías (PGA) y la revisión de cuentas. El desarrollo de la auditoría se encuentra regulada en la Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – AUDITE.
- Sistema Nacional del Control Fiscal (SINACOF): el SINACOF es un esfuerzo integrador de la labor que desarrollan las contralorías en los diferentes niveles de gobierno que busca desarrollar actividades de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología con el fin de unificar conceptos, métodos y procedimientos técnicos de trabajo.
- Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE): es una herramienta que permite acercar la oferta a la demanda de bienes y servicios que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines. Para alcanzar este propósito, las entidades públicas y privadas que manejan recursos públicos notifican en el sus demandas expresadas en los planes de compra. Por su parte, los oferentes alimentan el Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS) con los bienes y servicios que ofrecen y su precio (RUPR). El sistema se calcula a partir de los precios registrados, el precio promedio o precio indicativo que se constituye en referencia para la contratación.

### Cobertura y clasificación del control fiscal

Mediante la Sentencia C-219 de 1997, la Corte manifestó que “para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos

frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía constitucional”. Para verificar este postulado, se cuantificaron los recursos exógenos y endógenos de los departamentos y los municipios, concluyéndose que entre el año 2000 y 2003, las transferencias de recursos de la Nación a los municipios pasaron de representar el 57% de los ingresos totales a participar con 65%. En consecuencia, las contralorías departamentales y las municipales donde estas existen tenían competencia exclusiva, en este último año, sobre solamente el 35% de los recursos, y las demás correspondían de manera prevalente a la vigilancia de la CGR, así les correspondiera una competencia residual concurrente. De todas formas, aunque la competencia territorial es significativa, no deja de preocupar que casi dos terceras partes de los recursos de municipios y departamentos, excluida Bogotá, están sujetos al control prevalente de la CGR, con desmedro de la autonomía de las respectivas entidades territoriales. (Peña, 2006).

Hoy en día las autoridades fiscales no se detienen únicamente en la verificación contable de las operaciones si no que tienen la posibilidad de evaluar la utilización de los recursos públicos en una entidad. En este sentido le es posible a la Contraloría verificar aspectos como la racionalización del gasto, la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y economía y, en general, la defensa del interés colectivo. El modelo actual exige de las entidades públicas (o privadas que administren recursos públicos) mayor calidad en lo que se refiere a la correcta utilización y disposición de los recursos públicos. De manera coherente se evidencia como la Constitución en su artículo 267 es reiterativa en la aplicación de los principios antes mencionados y la valoración de los costos ambientales como parámetros para el ejercicio del control.

La Contraloría General y las contralorías regionales cuentan con la capacidad constitucional de evaluar el cumplimiento de los objetivos de una entidad de acuerdo a los principios establecidos por el interés general y el Estado Social de Derecho.

### **Clasificación técnico-funcional del control**

En términos de auditoría –enfocada al control interno en todas sus dimensiones-, Mantilla (1989) en su libro *Introducción a la Revisoría Fiscal*<sup>1</sup>, menciona lo siguiente:

La clasificación del control se ha dividido en convencional y técnico funcional, y para el caso particular, la clasificación técnico funcional del control se divide en:

- a. Según el sistema de control empleado.
- b. Según la esfera jurídico-económica de aplicación.

#### **a. Según el sistema de control empleado**

Este grupo se subdivide a su vez en:

Sistemas de control de lazo abierto, son aquellos que carecen de mecanismos de medición y de realimentación con relación a la variable. Se utilizan cuando se conocen las entradas y las salidas y existe una operación del sistema prefijada, sin perturbaciones en su funcionamiento. Un ejemplo de estos sistemas de control de lazo abierto está en las máquinas de lavado o en los semáforos de tráfico, cuyo control está basado en el tiempo.

<sup>1</sup>Recuperado el 23 de noviembre de 2013, en <http://fccca.unicauca.edu.co/old/tgarf/tgarfse82.html>

Sistemas de control de lazo cerrado. Son los sistemas de control en los cuales se cumplen los elementos de variable a controlar, Fuente de Energía, Sensor, Comparador, Realimentación y Efector, encontrándose aplicación en casi todas las disciplinas del conocimiento. Ejemplo de sistemas de control de lazo cerrado está en los sistemas de control empresarial, sistemas de control informático.

Sistemas de control adaptativo. Son sistemas de control en los cuales el control mismo se modifica de acuerdo a las características del sistema y del entorno para de esta manera optimizar la regulación. El sistema de control está programado para autoevaluarse y modificar sus estándares de acuerdo a patrones dados para lograr un mejor control. Un ejemplo de este tipo de control es la revisoría fiscal.

Sistemas de control con aprendizaje. Son sistemas de control mejorados en los cuales las modificaciones a los estándares de control no están preprogramadas, sino que nacen de la experiencia que adquiere el sistema de control. Un ejemplo de estos sistemas de control con aprendizaje está en los sistemas de control humanos y en los de inteligencia artificial.

#### **a. Según la esfera jurídica-económica de aplicación**

Este grupo comprende dos sectores control público y control privado.

**Control público.** El control público tiene organizado un sistema de control cuyos objetivos son la vigilancia de la recaudación de los ingresos del estado, la ejecución del gasto estatal, la prevención, corrección y sanción de fallas y extralimitaciones del ejercicio del

poder del estado. El control público para lograr estos objetivos ha establecido los siguientes sistemas de control:

- Control de legalidad (Corte Suprema, Corte Constitucional, Consejo de Estado).
- Control político (Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales).
- Control del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación).
- Control Fiscal (Contraloría General de la República, Contador General de la Nación).

**Control privado.** El control privado es el más conocido de todos, pues es inherente a todo ente privado y tiene como propósito proteger los intereses de la economía privada. Sus criterios fundamentales son la eficiencia, eficacia y economía. El logro de los objetivos del control privado se lleva a cabo por cualquiera de los sistemas de control siguientes:

- Control de intervención. Se le denomina también control de vigilancia o fiscalización, en el cual se defienden los intereses de la sociedad, bien común, y los intereses de la empresa privada, bien particular. La revisoría fiscal es un ejemplo de control de intervención. La auditoría externa, aunque no es control, también puede enmarcarse dentro de este tipo de control pues tiene estas características.
- Control de gestión. Denominado también control administrativo, puede ser control estratégico, cuando su acción tiene repercusiones a largo plazo y es ejecutado al más alto nivel organizacional.



- Control táctico. Cuando sus acciones son a mediano plazo y es ejecutado por los mandos medios de la organización, y control operativo, cuando sus acciones son a corto plazo y son ejecutadas por los mandos bajos de la organización.
- Control de operación. Es el control realizado sobre los subsistemas de tipo técnico y puede ser control de producción, aplicado sobre los bienes en transformación, control de calidad, aplicado no solo a la calidad del producto sino a la satisfacción del cliente y control automático, aplicado sobre los procesos de alta tecnología.



# Labores misionales de la Contraloría General de la República



**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA  
DEL ÁREA ANDINA**

Personería Jurídica Res. 22215 Mineducación Dic. 9-83

**Autor:**  
Claudia Milena Sánchez Cruz.

## Introducción

Se ha evidenciado en los anteriores capítulos, que ha sido principio básico del sistema legal colombiano que el control de la gestión fiscal se someta al régimen constitucional del Estado con el objetivo de lograr especialización en las distintas entidades y armonización y complementariedad entre las ramas del poder público y los entes que ejercen el control.

En este sentido, la Contraloría General de la República ha venido cumpliendo su papel en el marco de la normatividad vigente y ha respondido efectivamente a las actividades del control fiscal, y dentro de la función de control y vigilancia fiscal que le corresponde se concretan tres labores misionales: auditorías, control fiscal macro y responsabilidad fiscal. Esto dentro de un ejercicio de auditoría y en un marco de control interno de las entidades que han venido implementado los modelos para llevar a cabo la gestión y garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales.

Por lo anterior, en esta unidad se considerarán los tipos de control fiscal, los ajustes a la normatividad (necesarios para su comprensión) y su articulación con los procesos de auditoría; con esto se tendrán argumentos para identificar y analizar desde las perspectivas macro y micro, los diferentes aspectos a considerar desde un sistema de gestión para realizar un control fiscal efectivo.

# Recomendaciones metodológicas

Las actividades a desarrollar para cumplir con el objetivo de la unidad son:

1. Aprendizaje autónomo, donde el estudiante debe: desarrollar lecturas y cuestionarios de autoevaluación.
2. Aprendizaje colaborativo, donde los estudiantes trabajaran en grupos, construirán y entregarán relatorías respecto de foros o debates de las socializaciones realizadas.
3. Aprendizaje tutorial, donde el docente-tutor realiza un acompañamiento virtual en cada actividad (esta puede ser individual o grupal).

En dichos momentos, la comunicación se realizará mediante diferentes medios como (e-mail, chat, entre otros) con el acompañamiento del docente-tutor.

En este sentido, la unidad se desarrollará mediante:

- Tutorías temáticas por el docente.
- Lecturas e informes bibliográficos.
- Foros virtuales.

# Desarrollo temático

## Labores misionales de la Contraloría General de la República

### Control micro (auditorías)

Las auditorías, enmarcadas dentro del control fiscal micro, se traducen en la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la CGR o que son objeto del control excepcional. Esta labor se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría (PGA), que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año.

Siete contralorías delegadas sectoriales se encargan de manejar los procesos relativos a la planificación y la realización de auditorías:

1. Sector agropecuario.
2. Gestión pública e instituciones financieras.
3. Sector social.
4. Sector de minas y energía.
5. Sector defensa, justicia y seguridad.
6. Medio ambiente.
7. Sector de infraestructura física y telecomu-

nicaciones, comercio exterior y desarrollo regional.

El resultado final del control fiscal micro queda registrado en un informe de auditoría que se comunica a la entidad auditada y que puede ser consultado por la opinión pública. A partir de estos informes, las entidades deben elaborar un plan de mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR.

### Control macro

El control fiscal macro abarca el examen del comportamiento de las finanzas públicas y del grado de cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Se desarrolla mediante la realización de informes de evaluación de las políticas públicas, del plan de desarrollo, de las finanzas públicas y, de manera específica, mediante la presentación al Congreso de la República de cinco informes, cuatro de ellos preparados y coordinados por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, y el quinto correspondiente al estado de los recursos naturales, de competencia de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente:

1. Auditoría del balance general de la nación (informe de los estados contables consolidados de la nación).

2. Informe de la cuenta general del presupuesto y del tesoro.
3. Informe anual de la situación de las finanzas del estado.
4. Informe anual de la situación de la deuda pública de la nación.
5. Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

### **Responsabilidad fiscal**

Es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servicios públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

El proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse a través de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, cuando la ciudadanía presente denuncias o quejas, cuando las entidades vigiladas así lo soliciten, y como consecuencia de los hallazgos producto de las auditorías realizadas por las contralorías delegadas sectoriales.

Tres son los elementos que se requieren para que haya responsabilidad fiscal:

1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
2. Un daño patrimonial al Estado.
3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

El proceso de responsabilidad se desarrolla con base en los principios generales del Control Fiscal.

### **Conceptos de control fiscal adicionales**

Tomado como referencia el estudio de antecedentes realizado por el Congreso de la Republi-

ca (2004), el 16 de marzo de 2004, la Contraloría General de la República presentó ante el Congreso de la República, el proyecto de ley N° 181 de 2004 Senado “Por la cual se reglamentan los organismos de control fiscal, se organiza su función pública, se deroga la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones”. Esta propuesta legislativa hizo tránsito en la Comisión Primera del Senado siendo aprobada en sesión el 16 de junio de 2004, posteriormente, se designó una comisión accidental con el objetivo de ofrecer elementos de juicio al equipo de ponentes para el segundo debate. Las conclusiones de esta comisión, junto a otras sugerencias, hicieron parte del pliego de modificaciones presentado en la ponencia para segundo debate, que fue aprobada en sesión plenaria del Senado el 10 de noviembre de 2004.

En últimas y adicional a otros aspectos, se consideraron los siguientes aspectos para incluirlos dentro del control fiscal:

1. Control fiscal excepcional: donde se prevé que ante la aceptación y autorización del control excepcional, el órgano de control máximo desplazará la competencia del órgano de control territorial, el cual, de ser renuente, dará lugar a la causal para que se inicie proceso sancionatorio fiscal.
2. Control fiscal prevalente y concurrente: Se consagra que las contralorías territoriales están facultadas para realizar procesos de auditoría y de responsabilidad fiscal, en aquellos eventos en los cuales no intervenga la CGR.
3. Función de advertencia: le otorga al Auditor General de la República esta función, junto con el Contralor General de la República y los contralores territoriales.
4. Informes: con el fin de armonizar la labor de la CGR con las Contralorías Territoriales, para proponer nuevos informes sobre

la auditoría al balance de la Nación, deuda pública, el estado de los recaudos naturales y del ambiente, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y del plan operativo anual de inversiones y la evaluación del control interno, que deberán presentar los entes de control del nivel territorial a las asambleas y concejos.

### El Proceso de Auditoría de la Contraloría General de la República

Tomando como referencia la información de la página web de la Contraloría<sup>1</sup> y la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República Ajustada en el Contexto SICA (2013)<sup>2</sup>, a continuación se exponen brevemente las fases del proceso de auditoría:

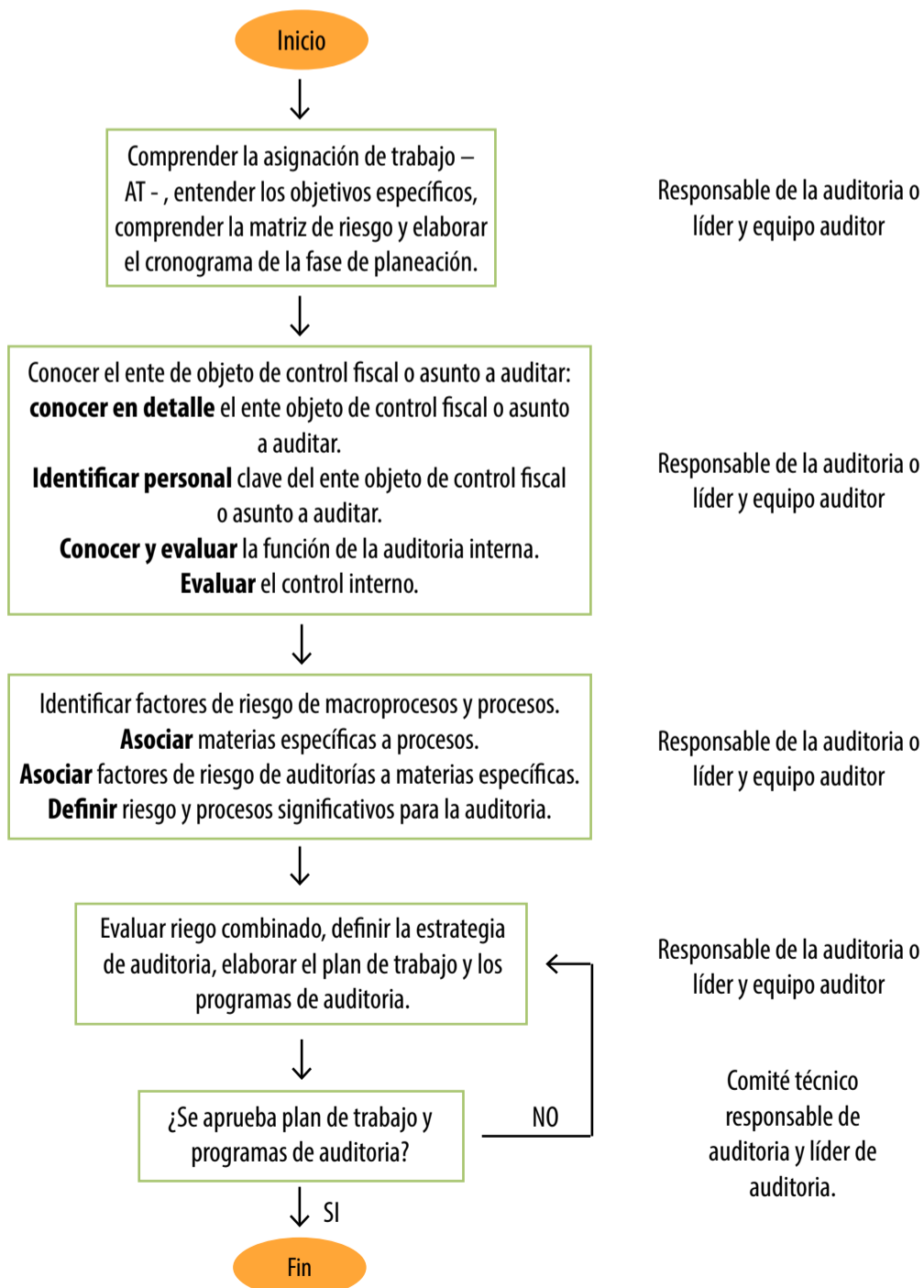
<sup>1</sup>Ver: [http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4\\_fases/fases05.html#](http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4_fases/fases05.html#)

<sup>2</sup>En: [http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/pdf/GUIA\\_AUD\\_CGR\\_AJUSTADA\\_CONTEXTO\\_SICA.pdf](http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/pdf/GUIA_AUD_CGR_AJUSTADA_CONTEXTO_SICA.pdf), obtenida el día 05 de diciembre de 2013.

### a. Fase de planeación

Esta fase se inicia con la asignación de actividades y comprende: la elaboración del cronograma de actividades para la fase de planeación; el conocimiento en detalle del ente objeto de control fiscal o asunto a auditar; la evaluación de los controles que el ente objeto de control fiscal tiene diseñados para mitigar los riesgos identificados por la CGR en la matriz de riesgos, mediante la aplicación de pruebas de recorrido; la determinación de los criterios técnicos de evaluación, alcance y estrategia de auditoría; hasta la elaboración y aprobación del plan de trabajo y de los programas de auditoría. El objetivo de esta fase es el de definir el alcance y la estrategia de la auditoría a partir del conocimiento del auditado y de la evaluación de los controles que el ente objeto de control fiscal tiene establecidos para mitigar los riesgos identificados por la CGR en la matriz de riesgos construidas por las Unidades Ejecutoras –UES–.

Figura 1. Fase de Planeación de la Auditoría



Fuente: [http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4\\_fases/fases01.html](http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4_fases/fases01.html), obtenido el día 05 de diciembre de 2013.

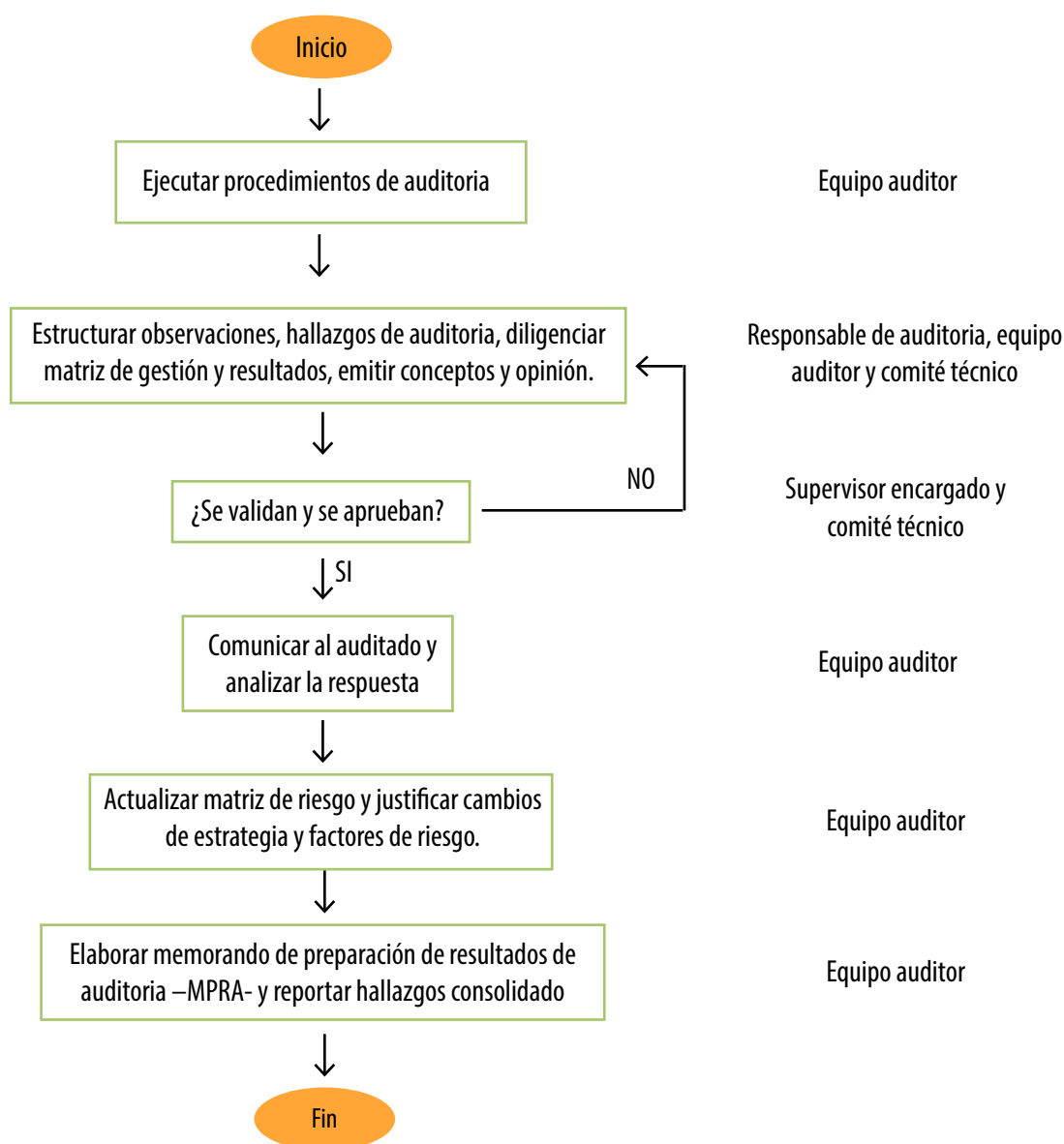
## b. Fase de ejecución

La fase de ejecución es la parte central de la auditoría, en ella se practican todas las pruebas y se utilizan todas las técnicas o procedimientos para encontrar las evidencias de auditoría que sustentarán el informe; su contexto es el de satisfacer los objetivos establecidos en la asignación de actividades de auditoría y desarrollar las tareas definidas en el plan de trabajo. En esta fase, el equipo auditor ajusta y desarrolla los programas de auditoría para cada proceso significativo o línea y aplica pruebas mediante las diferentes

técnicas de auditoría que conduzcan a determinar los hallazgos.

El análisis está orientado a examinar de acuerdo con el alcance de la auditoría los siguientes aspectos, entre otros: (i) Obtención de los bienes y/o servicios que produce el auditado en términos de calidad, cantidad, costo y oportunidad; (ii) Evaluación de los riesgos de desvío de los recursos para la obtención de los bienes y/o servicios; (iii) Cumplimiento de la reglamentación que regula sus operaciones; (iv) Razonabilidad de la información financiera; y (v) Calidad y eficiencia del control interno del auditado.

**Figura 2. Fase de Ejecución de la Auditoría**



Fuente: [http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4\\_fases/fases07.html](http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/html/4_fases/fases07.html), obtenido el día 05 de diciembre de 2013.



### **c. Fase de informe**

Esta fase se activa con la creación, validación y notificación de la Asignación de Trabajo – AT de informe final, tarea a cargo del supervisor encargado y del ejecutivo de auditoría.

El objetivo de esta fase es el de determinar los parámetros y directrices que se deben aplicar en la fase de informe de la auditoría, con el fin de estructurar un documento con los resultados del proceso auditor que se comunica a los auditados y destinatarios correspondientes. Esto se debe cumplirse: (i) Definiendo la estructura del informe de auditoría; (ii) Estableciendo las características del informe; y (iii) Determinando los responsables de la elaboración, aprobación y comunicación de los resultados del proceso auditor de la CGR.

Esta fase inicia con la revisión del Memorando de Preparación de Resumen de Auditoría -MPRA y culmina con la firma y comunicación del informe de auditoría.

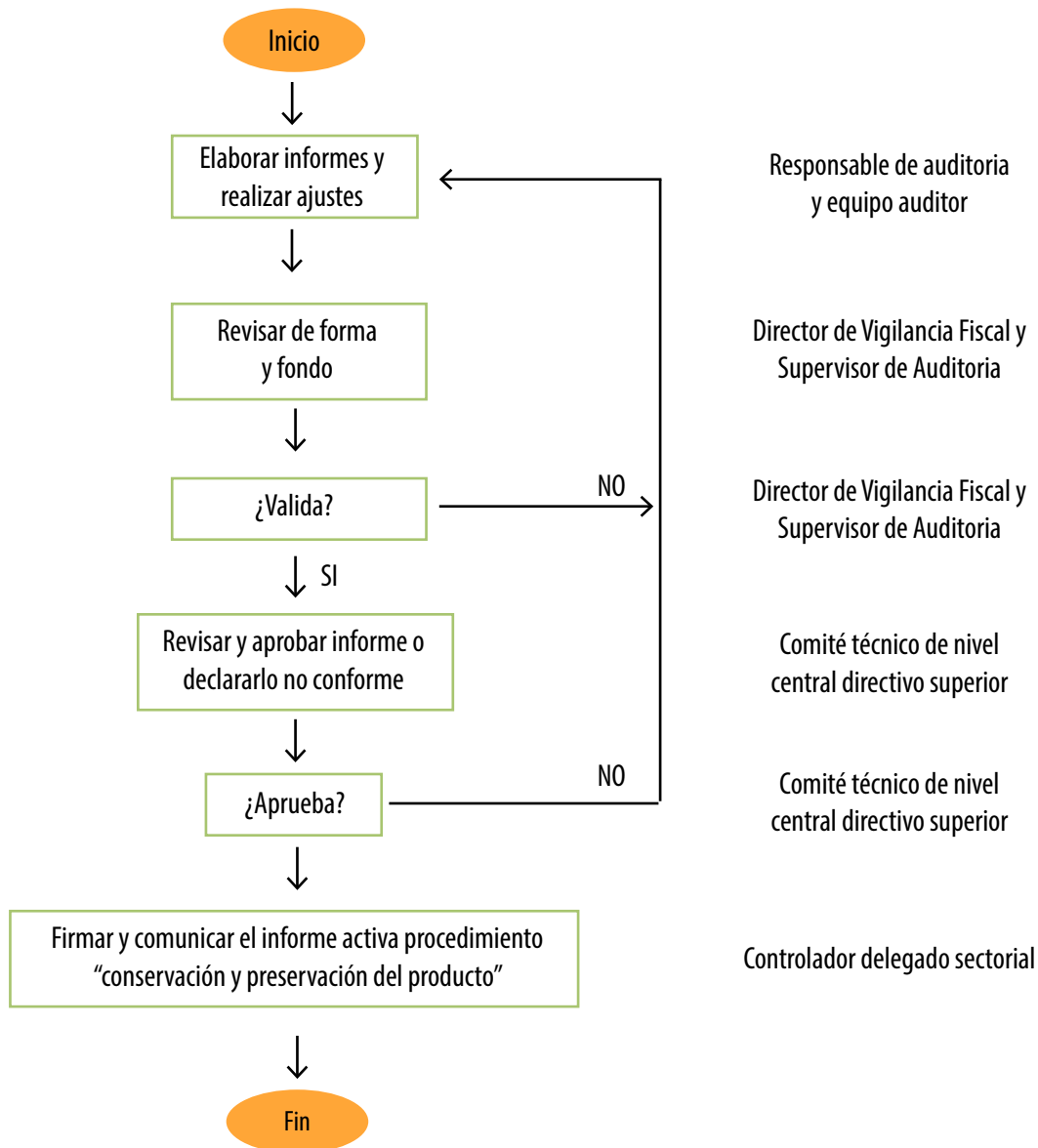
El nivel central o la Gerencia Departamental y Distrital Colegiada que consolide, cuando la sede principal del auditado se encuentre en su jurisdicción, emitirá un solo concepto sobre el avance y/o cumplimiento de la política pública, de la gestión y resultados, un solo concepto de la calificación y evaluación del control interno y/o una sola opinión de los estados financieros, soportados en los resultados obtenidos tanto por el nivel central como por los puntos de control.

En todo caso, cuando la auditoría involucre puntos de control, las Gerencias Departamentales y Distrital colegiadas remitirán al nivel que consolide un reporte de resultados con los hallazgos y conclusiones correspondientes, que será insumo para consolidar los resultados del proceso auditor. El informe consolidado se comunicará al representante legal del auditado, con los resultados del nivel central y de los puntos de control.

La unidad ejecutora que consolida, tiene autonomía para solicitar los soportes de la connotación de los hallazgos con las justificaciones técnicas y legales a que haya lugar, con el propósito de analizarlos. Si como resultado de este estudio, en Comité Técnico se comprueban errores u omisiones en la definición de la connotación, se procederá a realizar el ajuste respectivo e informará a la Unidad Ejecutora que constituyó el hallazgo, para que de alcance al auditado sobre la connotación definitiva.

Al final, el contralor(a), en uso de su facultad de revisión de los resultados de los informes prevista en el Decreto Ley 267 del 22 de Febrero de 2000, artículo 51, numeral 12, podrá adelantar directamente o por delegación, el conocimiento de los mismos. Esta revisión y ajustes al informe, puede realizarla antes de ser liberado el informe, o posteriormente si el Contralor (a) lo considera pertinente. El cierre de la Auditoría se da con la reunión final con el auditado y con la publicación de los resultados del proceso auditor en los medios de comunicación, si el Contralor (a) General lo considera pertinente.

**Figura 3. Fase de informe**



Fuente: [http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/cuadros/8\\_generacion\\_informes.png](http://186.116.129.40/guia-auditoria-sica/cuadros/8_generacion_informes.png), obtenido el día 05 de diciembre de 2013.

## El control interno

El concepto de Control Interno definido de manera global como un proceso efectuado por la Alta Dirección y demás funcionarios de una organización, cuyo diseño proporciona una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de una entidad, plantea de manera concisa la importancia de la participación de todos los funcionarios en todos los niveles dentro de las organizaciones como elemento fundamental para la eficacia del sistema. En este sentido, se puede afirmar que las Oficinas de Control Interno o Auditoría Interna o quien haga sus veces, en las entidades, se constituyen en un elemento clave para el seguimiento y evaluación de los controles establecidos por la entidad, entregando, de manera razonable información acerca del funcionamiento de todo el sistema, permitiendo con ello a la Alta Dirección la toma de decisiones en procura de la mejora y cumplimiento de los objetivos institucionales. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013).

### Objetivos del control interno

El Control Interno tiene como objetivo fundamental establecer las acciones, las políticas, los métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de la entidad pública que le permitan la autoprotección necesaria para garantizar una función administrativa transparente, eficiente, cumplimiento de la Constitución, leyes y normas que la regulan, coordinación de actuaciones con las diferentes instancias con las que se relaciona y una alta contribución al cumplimiento de la finalidad social del Estado.

Para lograrlo, se definen objetivos específicos clasificados según el propósito perseguido por ellos en la institución pública en objetivos de Cumplimiento, Estratégicos, de Operación, de Evaluación y de Información.

## Objetivos de control de cumplimiento

- a. Establecer las acciones que permitan garantizar el cumplimiento de la función administrativa de las entidades públicas, bajo los preceptos y mandatos que le impone la Constitución Nacional, la ley, sus reglamentos y las regulaciones que le son propias.
- b. Definir las normas administrativas provenientes de la autorregulación que permite la coordinación de actuaciones de la entidad.
- c. Diseñar los instrumentos de verificación y evaluación pertinentes para garantizar que la entidad cumpla con la reglamentación que rige su hacer.

## Objetivos de control estratégico

- a. Crear conciencia en todos los servidores públicos sobre la importancia del Control, mediante la creación y mantenimiento de un entorno favorable que conserve sus fundamentos básicos y favorezca la observancia de sus principios.
- b. Disponer los procedimientos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional de la entidad, de acuerdo con su naturaleza, características y propósitos de la entidad.
- c. Diseñar los procedimientos e instrumentos necesarios que permitan a la entidad pública proteger sus recursos, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.

## Objetivos de control de ejecución

- a. Determinar los mecanismos de prevención, detección y corrección que permitan mante-

ner las operaciones, funciones y actividades institucionales en armonía con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

- b.** Velar porque todas las actividades y recursos de la entidad estén dirigidos hacia el cumplimiento de su función constitucional.
- c.** Establecer los mecanismos y procedimientos que garanticen la generación y registro de información oportuna y confiable, necesaria a la toma de decisiones internas, el cumplimiento de obligaciones ante los diferentes niveles del Estado, la información a los grupos de interés sobre la forma de conducir la entidad y la Rendición de Cuentas a la Comunidad.
- d.** Diseñar los instrumentos que permiten llevar a cabo una efectiva comunicación interna y externa a fin de dar a conocer la información de manera transparente, oportuna y veraz, garantizando que la operación de la entidad pública se ejecute adecuada y convenientemente, así como el conocimiento por parte de los diferentes grupos de interés de los resultados de la gestión.

#### **Objetivos de control de evaluación**

- a.** Garantizar la existencia de mecanismos y procedimientos que permitan en tiempo real, realizar seguimiento a la gestión de la entidad por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad, permitiendo acciones oportunas de corrección y de mejoramiento.
- b.** Disponer de mecanismos de verificación y evaluación permanentes del Control Interno que brinden apoyo a la toma de decisiones en procura de los objetivos institucionales.

- c.** Garantizar la existencia de la función de evaluación independiente del Sistema de Control Interno y de Auditoría Interna, como mecanismos neutrales y objetivos de verificación del cumplimiento a la gestión y los objetivos de la institución pública.
- d.** Propiciar el mejoramiento continuo de la gestión de la entidad y de su capacidad para responder efectivamente a los diferentes grupos de interés.
- e.** Establecer los procedimientos que permiten la integración de las observaciones provenientes de los órganos de control a las acciones de mejoramiento de la entidad.

#### **Objetivos de control de información**

- a.** Disponer los mecanismos necesarios a garantizar la generación de información base, para la elaboración de los reportes de información y cumplimiento de las obligaciones de la entidad pública ante los diferentes niveles del Estado.
- b.** Establecer los procedimientos que permitan la generación de información legalmente establecida por los diferentes órganos de control, que tiene a su cargo la vigilancia de la entidad pública.
- c.** Velar por la generación de informes y elaboración de reportes que en uso de su derecho de información, soliciten los diferentes grupos de interés.
- d.** Disponer de la información legalmente obligatoria y proveniente de la autorregulación de la entidad, que garantice la rendición de cuentas públicas.



# Control Interno y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)



**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA  
DEL ÁREA ANDINA**

Personería Jurídica Res. 22215 Mineducación Dic. 9-83

**Autor:**  
Claudia Milena Sánchez Cruz.

## Introducción

El control interno se define como el conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos que ordenados, relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman una organización pública, se constituye en un medio para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los diferentes públicos o grupos de interés que debe atender.

En este sentido, al Presidente de la República con sujeción a lo dispuesto en las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, le corresponde fijar las políticas en materia de control interno con apoyo y coordinación del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del Orden Nacional y Territorial, Órgano Consultivo que ha recomendado, en su momento, establecer y adoptar un Modelo Estándar de Control Interno para las entidades obligadas del Estado que permita desarrollar, implementar y mantener en operación el Sistema de Control Interno establecido en las leyes antes citadas.

Así, el Modelo Estándar de Control Interno que se estableció para las entidades del Estado proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado. (Universidad del Atlántico, s.f.).

De esta forma, en este capítulo se expondrán las particularidades del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) con el propósito de consolidar lo visto en las unidades anteriores y dando operatividad a los conceptos y demás aspectos desarrollados a lo largo del curso en términos de comprensión, interpretación y aplicación.

## Recomendaciones metodológicas

Las actividades a desarrollar para cumplir con el objetivo de la unidad son:

1. Aprendizaje autónomo, donde el estudiante debe: desarrollar lecturas y cuestionarios de autoevaluación.
2. Aprendizaje colaborativo, donde los estudiantes trabajarán en grupos, construirán y entregarán relatorías respecto de foros o debates de las socializaciones realizadas.
3. Aprendizaje tutorial, donde el docente-tutor realiza un acompañamiento virtual en cada actividad (esta puede ser individual o grupal).

En dichos momentos, la comunicación se realizará mediante diferentes medios como (e-mail, chat, entre otros) con el acompañamiento del docente-tutor.

En este sentido, la unidad se desarrollará mediante:

- Tutorías temáticas por el docente.
- Lecturas e informes bibliográficos.
- Foros virtuales.

# Desarrollo temático

## Control Interno y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005 proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.

El propósito esencial del MECI es orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado, para lo cual se estructura en tres grandes subsistemas, desagregados en sus respectivos componentes y elementos de control:

- Subsistema de control estratégico: agrupa y correlaciona los parámetros de control que orientan la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas.
- Subsistema de control de gestión: reúne e interrelaciona los parámetros de control de los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión: planes, programas, procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación.

- Subsistema de control de evaluación: agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación y evaluación.

Este enfoque concibe el control interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2008).

En últimas, el ejercicio del control interno consiste en todo aquello que debe realizar cada empleado para que las funciones asignadas en el respectivo manual específico de funciones de cada cargo obedezcan a parámetros de calidad, transparencia, eficiencia y eficacia. (Escuela Superior de Administración Pública y Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En: [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve\\_publicaciones?no=1021](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrieve_publicaciones?no=1021), recuperado el 18 de diciembre de 2013.

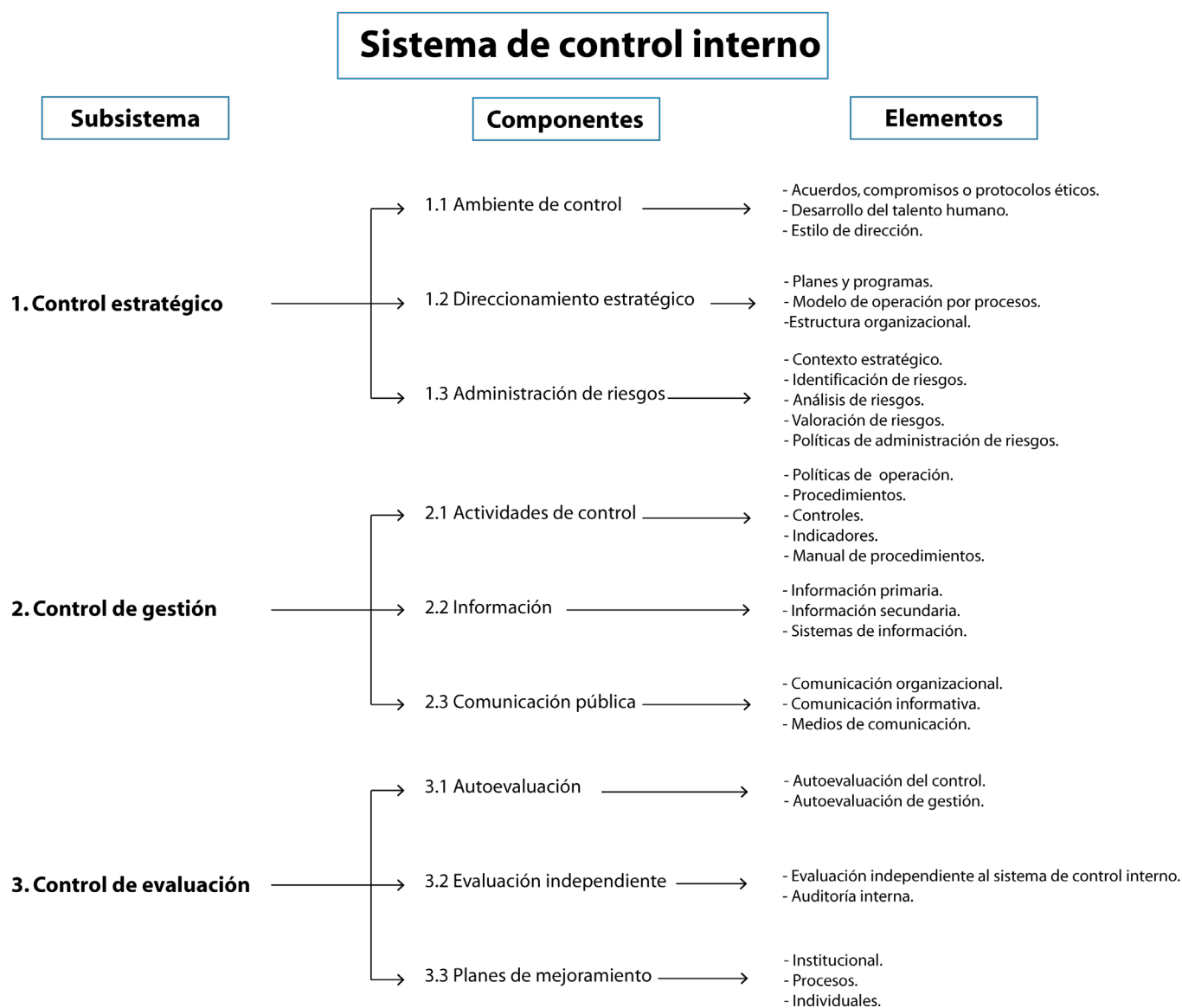


## Fundamentos del MECI

Como se mencionó, el Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Estado, se genera tomando como base el artículo 1° de la Ley 87 de 1993, el cual se encuentra compues-

to por una serie de subsistemas, componentes y elementos de control, establecidos en la Figura 1, ilustrando de esta manera los vínculos existentes entre cada uno de ellos, bajo el enfoque sistémico que establece la citada Ley.

**Figura 1. Estructura del Modelo Estándar de Control Interno**



Fuente: Manual de implementación MECI.

## **Principios del Modelo Estándar de Control Interno**

Los principios del Sistema de Control Interno se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales.

Se han identificado los siguientes principios aplicables al Sistema de Control Interno:

- 1. Autocontrol:** es la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función, de tal manera que la ejecución de los procesos, actividades y/o tareas bajo su responsabilidad, se desarrollen con fundamento en los principios establecidos en la Constitución Política.
- 2. Autorregulación:** es la capacidad institucional para aplicar de manera participativa al interior de las entidades, los métodos y procedimientos establecidos en la normatividad, que permitan el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la actuación pública.
- 3. Autogestión:** es la capacidad institucional de toda entidad pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la Ley y sus Reglamentos.

### **Subsistemas de control interno**

A continuación se mencionan los conceptos y características de cada uno de los componentes del subsistema de control interno:

#### **a. Subsistema de control estratégico.**

Es el conjunto de componentes de control

que al interrelacionarse entre sí, permiten el cumplimiento de la orientación estratégica y organizacional de la entidad pública.

#### **Componente ambiente de control:**

conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, otorgan una conciencia de control a la entidad pública influyendo de manera profunda en la planificación, la gestión de operaciones y en los procesos de mejoramiento institucional, con base en el marco legal que le es aplicable a la entidad.

#### **Acuerdos, compromisos o protocolos éticos:**

elemento de control, que define el estándar de conducta de la entidad pública. Establece las declaraciones explícitas que en relación con las conductas de los servidores públicos, son acordados en forma participativa para la consecución de los propósitos de la entidad, manteniendo la coherencia de la gestión con los principios consagrados en la Constitución, la Ley y la finalidad social del Estado.

#### **Desarrollo del talento humano:**

elemento de control, que define el compromiso de la entidad pública con el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad del servidor público. Determina las políticas y prácticas de gestión humana a aplicar por la entidad, las cuales deben incorporar los principios de justicia, equidad y transparencia al realizar los procesos de selección, inducción, formación, capacitación y evaluación del desempeño de los servidores públicos del Estado.

#### **Estilo de dirección:**

elemento de control, que define la filosofía y el modo de administrar del Gobernante o Gerente Público, estilo que se debe distinguir por su competencia, integridad, transparencia

y responsabilidad pública. Constituye la forma adoptada por el nivel directivo para guiar u orientar las acciones de la entidad hacia el cumplimiento de su misión, en el contexto de los fines sociales del Estado.

**Componente direccionamiento estratégico:** conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, establecen el marco de referencia que orienta la entidad pública hacia el cumplimiento de su misión, el alcance de su visión y la conduce hacia el cumplimiento de sus objetivos globales.

**Planes y programas:** elemento de control, que permite modelar la proyección de la entidad pública a corto, mediano y largo plazo e impulsar y guiar sus actividades hacia las metas y los resultados previstos.

**Modelo de operación por procesos:** elemento de control, que permite conformar el estándar organizacional que soporta la operación de la entidad pública, armonizando con enfoque sistémico la misión y visión institucional, orientándola hacia una organización por procesos, los cuales en su interacción, interdependencia y relación causa-efecto garantizan una ejecución eficiente, y el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

**Estructura organizacional:** elemento de control, que configura integral y articuladamente los cargos, las funciones, las relaciones y los niveles de responsabilidad y autoridad en la entidad pública, permitiendo dirigir y ejecutar los procesos y actividades de conformidad con su misión.

**Componente administración del riesgo:** conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, permiten a la entidad

pública evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales o los eventos positivos, que permitan identificar oportunidades, para un mejor cumplimiento de su función.

**Contexto estratégico:** elemento de control, que permite establecer el lineamiento estratégico que orienta las decisiones de la entidad pública, frente a los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos producto de la observación, distinción y análisis del conjunto de circunstancias internas y externas que puedan generar eventos que originen oportunidades o afecten el cumplimiento de su función, misión y objetivos institucionales.

**Identificación de riesgos:** elemento de control, que posibilita conocer los eventos potenciales, estén o no bajo el control de la entidad pública, que ponen en riesgo el logro de su misión, estableciendo los agentes generadores, las causas y los efectos de su ocurrencia.

**Análisis del riesgo:** elemento de control, que permite establecer la probabilidad de ocurrencia de los eventos positivos y/o negativos y el impacto de sus consecuencias, calificándolos y evaluándolos a fin de determinar la capacidad de la entidad pública para su aceptación y manejo.

**Valoración del riesgo:** elemento de control, que determina el nivel o grado de exposición de la entidad pública a los impactos del riesgo, permitiendo estimar las prioridades para su tratamiento.

**Políticas de administración de riesgos:** elemento de control, que permite es-

estructurar criterios orientadores en la toma de decisiones, respecto al tratamiento de los riesgos y sus efectos al interior de la entidad pública.

**b. Subsistema de control de gestión.**

Conjunto de componentes de control, que al interrelacionarse bajo la acción de los niveles de autoridad y/o responsabilidad correspondientes, aseguran el control a la ejecución de los procesos de la entidad pública, orientándola a la consecución de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de su misión.

**Componente actividades de control:**

conjunto de elementos de control que garantizan el control a la ejecución de la función, planes y programas de la entidad pública, haciendo efectivas las acciones necesarias al manejo de riesgos y orientando la operación hacia la consecución de sus resultados, metas y objetivos.

**Políticas de operación:** elemento de control, que establece las guías de acción para la implementación de las estrategias de ejecución de la entidad pública; define los límites y parámetros necesarios para ejecutar los procesos y actividades en cumplimiento de la función, los planes, los programas, proyectos y políticas de administración del riesgo previamente definido por la entidad.

**Procedimientos:** elemento de control, conformado por el conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir con las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad pública. Establece los métodos para

realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades.

**Controles:** elemento de control, conformado por el conjunto de acciones o mecanismos definidos para prevenir o reducir el impacto de los eventos que ponen en riesgo la adecuada ejecución de los procesos, requeridos para el logro de los objetivos de la entidad pública.

**Indicadores:** elemento de control, conformado por el conjunto de mecanismos necesarios para la evaluación de la gestión de toda entidad pública. Se presentan como un conjunto de variables cuantitativas y/o cualitativas sujetas a la medición, que permiten observar la situación y las tendencias de cambio generadas en la entidad, en relación con el logro de los objetivos y metas previstas.

**Manual de procedimientos:** elemento de control, materializado en una normativa de autorregulación interna que contiene y regula la forma de llevar a cabo los procedimientos de la entidad pública, convirtiéndose en una guía de uso individual y colectivo que permite el conocimiento de la forma como se ejecuta o desarrolla su función administrativa, propiciando la realización del trabajo bajo un lenguaje común a todos los servidores públicos.

**Componente información:** conjunto de elementos de control, conformado por datos que al ser ordenados y procesados adquiere significado para los grupos de interés de la entidad pública a los que va dirigido. Hace parte fundamental de la operación de la entidad al convertirse en insumo para la ejecución de los procesos y a su vez en producto de

los mismos. Garantiza la base de la transparencia, de la actuación pública, la rendición de cuentas a la comunidad y el cumplimiento de obligaciones de información.

**Información primaria:** elemento de control, conformado por el conjunto de datos de fuentes externas provenientes de las instancias con las cuales la organización está en permanente contacto, así como de las variables que no están en relación directa con la entidad, pero que afectan su desempeño.

**Información secundaria:** elemento de control, conformado por el conjunto de datos que se originan y/o procesan al interior de la entidad pública, provenientes del ejercicio de su función. Se obtienen de los diferentes sistemas de información que soportan la gestión de la entidad pública.

**Sistemas de información:** elemento de control, conformado por el conjunto de recursos humanos y tecnológicos utilizados para la generación de información, orientada a soportar de manera más eficiente la gestión de operaciones en la entidad pública.

**Componente comunicación pública:** conjunto de elementos de control, que apoya la construcción de visión compartida, y el perfeccionamiento de las relaciones humanas de la entidad pública con sus grupos de interés internos y externos, facilitando el cumplimiento de sus objetivos institucionales y sociales, en concordancia con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998.

**Comunicación organizacional:** elemento de control, que orienta la difusión de políticas y la información generada al

interior de la entidad pública para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas, los proyectos y la gestión de operaciones hacia los cuales se enfoca el accionar de la entidad.

**Comunicación informativa:** elemento de control, que garantiza la difusión de información de la entidad pública sobre su funcionamiento, gestión y resultados en forma amplia y transparente hacia los diferentes grupos de interés y externos.

**Medios de comunicación:** elemento de control que se constituye por el conjunto de procedimientos, métodos, recursos e instrumentos utilizados por la entidad pública, para garantizar la divulgación, circulación amplia y focalizada de la información y de su sentido, hacia los diferentes grupos de interés.

**c. Subsistema de evaluación.** Conjunto de componentes de control que al actuar interrelacionadamente, permiten valorar en forma permanente la efectividad del control interno de la entidad pública; la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes y programas, los resultados de la gestión, detectar desviaciones, establecer tendencias y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la organización pública.

**Componente autoevaluación:** conjunto de elementos de control que al actuar en forma coordinada en la entidad pública, permite en cada área organizacional medir la efectividad de los controles en los procesos y los resultados de la gestión en tiempo real, verificando su capacidad para cumplir las metas y resultados a su cargo y tomar las

medidas correctivas que sean necesarias al cumplimiento de los objetivos previstos por la entidad.

**Autoevaluación del control:** elemento de control que basado en un conjunto de mecanismos de verificación y evaluación, determina la calidad y efectividad de los controles internos a nivel de los procesos y de cada área organizacional responsable, permitiendo emprender las acciones de mejoramiento del control requeridas.

**Autoevaluación a la gestión:** elemento de control, que basado en un conjunto de indicadores de gestión diseñados en los planes y programas y en los procesos de la entidad pública, permite una visión clara e integral de su comportamiento, la obtención de las metas y de los resultados previstos e identificar las desviaciones sobre las cuales se deben tomar los correctivos que garanticen mantener la orientación de la entidad pública hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

**Componente evaluación independiente:** conjunto de elementos de control que garantiza el examen autónomo y objetivo del Sistema de Control Interno, la gestión y resultados corporativos de la entidad pública por parte de la oficina de control interno, unidad de auditoría interna o quien haga sus veces. Presenta como características la independencia, la neutralidad y la objetividad de quien la realiza y debe corresponder a un plan y a un conjunto de programas que establecen objetivos específicos de evaluación al control, la gestión, los resultados y el seguimiento a los planes de mejoramiento de la entidad.

**Evaluación del sistema de control interno:** elemento de control, cuyo objetivo es verificar la existencia, nivel de desarrollo y el grado de efectividad del control interno en el cumplimiento de los objetivos de la entidad pública.

**Auditoría interna:** elemento de control, que permite realizar un examen sistemático, objetivo e independiente de los procesos, actividades, operaciones y resultados de una entidad pública. Asimismo, permite emitir juicios basados en evidencias sobre los aspectos más importantes de la gestión, los resultados obtenidos y la satisfacción de los diferentes grupos de interés.

**Componente planes de mejoramiento:** conjunto de elementos de control, que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones, que se generan como consecuencia de los procesos de autoevaluación, de evaluación independiente y en las observaciones formales provenientes de los órganos de control.

**Plan de mejoramiento institucional:** elemento de control, que permite el mejoramiento continuo y cumplimiento de los objetivos institucionales de orden corporativo de la entidad pública. Integra las acciones de mejoramiento que a nivel de sus macroprocesos o componentes corporativos debe operar la entidad pública para fortalecer integralmente su desempeño institucional, cumplir con su función, misión y objetivos en los términos establecidos en la Constitución, la Ley, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos con los organismos de control fiscal, de control político y con los diferentes grupos de interés.

**Planes de mejoramiento por procesos:** elemento de control, que contiene los planes administrativos con las acciones de mejoramiento que a nivel de los procesos y de las áreas responsables dentro de la organización pública, deben adelantarse para fortalecer su desempeño y funcionamiento, en procura de las metas y resultados que garantizan el cumplimiento de los objetivos de la entidad en su conjunto.

**Planes de mejoramiento individual:** elemento de control, que contiene las acciones de mejoramiento que debe ejecutar cada uno de los servidores públicos para mejorar su desempeño y el del área organizacional a la cual pertenece, en un marco de tiempo y espacio definidos, para una mayor productividad de las actividades y/o tareas bajo su responsabilidad.

Según el manual de implementación del MECI, DAFP (2008), el progreso del proceso de implementación del Sistema de Control Interno, se debe medir por el equipo MECI y el representante de la dirección, y en segunda instancia por la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien en forma independiente y neutral debe dirigir la evaluación al diseño e implementación conforme se concluye cada fase o etapa, recomendando al comité de coordinación de control interno los ajustes que se deben realizar a fin de garantizar su efectividad.

Los indicadores de evaluación deben ser conocidos en forma oportuna, tanto por los responsables de la implementación como por los responsables del seguimiento, para lo cual se debe contar con las herramientas y registros de ejecución de cada actividad, establecer el periodo de evaluación, las políticas que la regirán y la forma como se realizará. Lo anterior, deberá consignarse en un informe que tendrá como mínimo el siguiente contenido:

- Nivel de desarrollo e implementación: estado de cumplimiento de las actividades programadas en el plan de diseño e implementación.
- Recursos necesarios a la implementación: es pertinente verificar si los recursos (humanos, logísticos y de información) han sido suficientes; igualmente se requiere conocer si la calidad y especificaciones de éstos, satisfacen los requerimientos de las actividades desarrolladas y por desarrollar.
- Actividades programadas: se evalúa su conveniencia según la forma como se han desarrollado a la fecha de evaluación, si es conveniente cambiar, agregar o retirar alguna actividad, las dificultades o inconvenientes ocasionados durante la ejecución de las actividades y demás situaciones que deban ser mencionadas.
- Desempeño de los grupos de trabajo: se evalúa la gestión de los grupos responsables asignados a las diferentes actividades; se tiene en cuenta si se requiere realizar una nueva distribución de responsables, ya sea porque es necesario apoyar labores específicas o porque ya no se requieran; se registra cualquier novedad acerca de la gestión de los responsables y aquellas dificultades que hayan surgido relacionadas con su asignación.
- Cronograma de actividades: se requiere revisar los tiempos de ejecución de las actividades que fueron programadas, si fueron realizadas acorde al cronograma y si el tiempo fue suficiente para llevarlas a cabo.
- Dificultades o debilidades detectadas durante la ejecución de la implementación.
- Resultados y conclusiones: se evalúa la información obtenida en cada uno de los puntos revisados y las observaciones correspondientes. De acuerdo con estos datos será necesario tomar medidas co-

rectivas, decisiones de cómo complementar las actividades y su desarrollo, redireccionar el curso de alguna actividad o cualquier otro tipo de cambio, adición o retiro que se requiera para el mejoramiento.

- Conclusiones y recomendaciones a la implementación: en este punto se concluye de forma resumida y teniendo en cuenta los aspectos más relevantes del informe, el nivel de implementación de los elementos o estándares de control y cuáles son las decisiones más importantes que deben tomarse para optimizar el proceso.

Una vez finalizado el trabajo, el representante de la dirección debe verificar que todos los elementos de control del MECI se encuentren diseñados e implementados conforme a la estructura del mismo, debiendo monitorear su implementación periódicamente a fin de garantizar que las acciones se ejecuten de acuerdo con la autorregulación y según las normas que rigen la entidad. A su vez, la oficina de control interno o quien haga sus veces debe verificar que el diseño e implementación hayan sido realizados efectivamente conforme a la estructura del MECI 1000:2005.



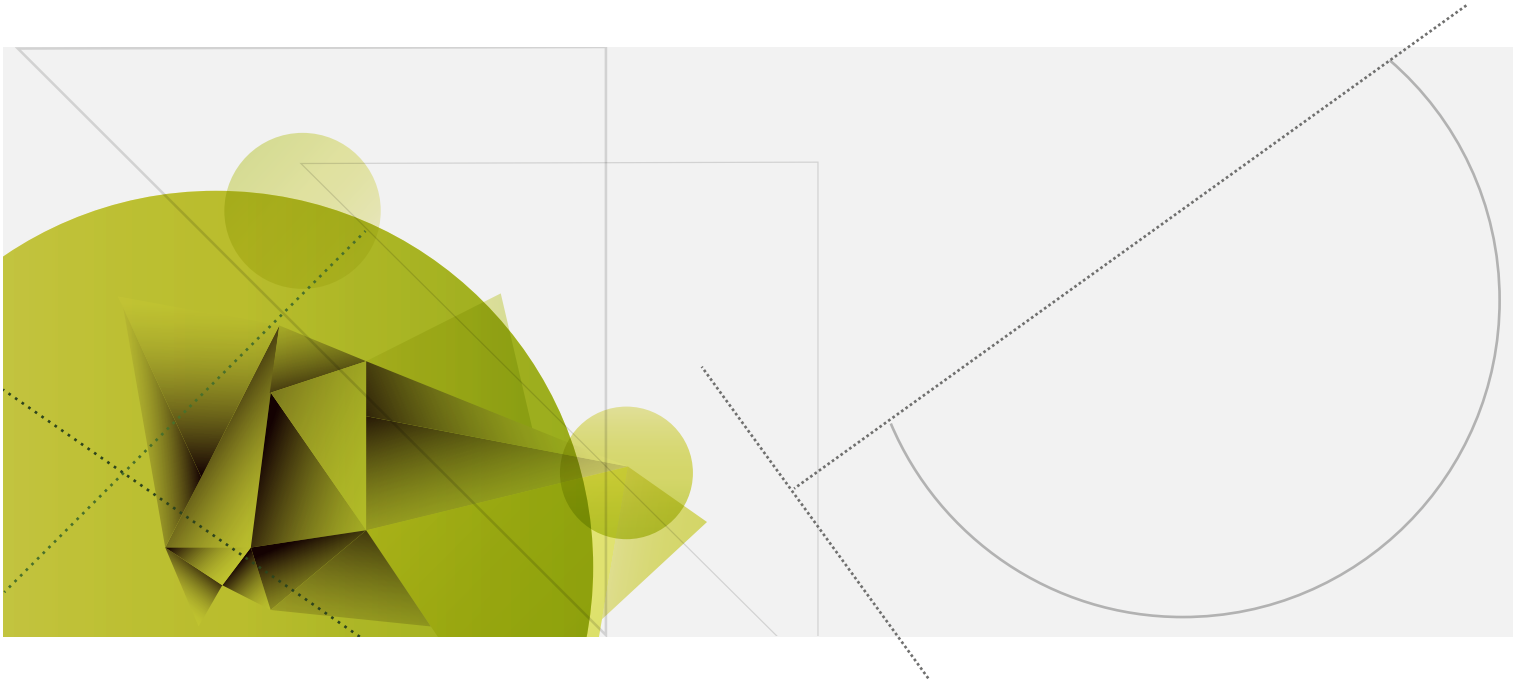
# Bibliografía

- **Alcaldía Mayor de Bogotá.** (2012). *Guía de auditoría interna del sistema integrado de gestión.*
- **Ardila, A., & Otero, M.** (2000). Caducidad o prescripción de la acción fiscal y de la responsabilidad fiscal. *La responsabilidad fiscal.*
- **Auditoría General de la República.** (2013). *La impostergable reingeniería del control fiscal territorial.* Documento para el debate sobre una política pública del control fiscal.
- **Auditoría General de la República.** (2011). *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial.*
- **Auditoría General de la República.** (s.f.). *Resolución orgánica 017 del 18 de noviembre de 2005.*
- **Centro de estudios la piedad.** (2005). *Normas de auditoría, Contraloría General de Colombia.*
- **Congreso de la República de Colombia.** (2004). Proyecto de Ley N° 181 de 2004, Senado, sobre control fiscal, estudio de antecedentes. *Programa de fortalecimiento legislativo.* Oficina de Asistencia Técnica Legislativa.
- **Contraloría General de la República.** (2013). *Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República ajustada en el contexto SICA.*
- **Contraloría General de la República** (2006). *Control fiscal participativo - momento de fundamentación (Módulo 4).* Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.
- **Departamento Administrativo de la Función Pública.** (s.f.). *Resolución 142 del 08 de marzo de 2006.*
- **Departamento Administrativo de la Función Pública.** (s.f.). *Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005.*
- **Departamento Administrativo de la Función Pública.** (2013). *Guía de auditoría para entidades públicas.*
- **Departamento Administrativo de la Función Pública.** (2011). 24 organismos de control. *Manual de estructura del estado.*
- **Departamento Administrativo de la Función Pública.** (2008). *Manual de implementación.*
- **García, L.** (2008). Historia del control interno. *Control interno, historia y antecedentes en Colombia.*
- **Gómez, D., & Carrero, O.** (2009). *Revisión del concepto sobre el control fiscal participativo en La Contraloría General de la República.*
- **Mira, J., Meza, C. & Vega, D.** (2001). *El control fiscal en Colombia.* Trabajo de Grado para Optar al Título de Abogados, Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas.

# Bibliografía

- **Peña, E.** (2006). *Control fiscal en Colombia 2000 – 2005: El papel de las contralorías y su evaluación por gestión y resultados.*
- **Ramírez, H.** (2008). *Finanzas públicas.*
- **Rengifo, A.** (2007). *Control fiscal participativo.*
- **Universidad del Atlántico.** (s.f.). Sistema de control interno para las entidades regidas por la ley 87 de 1993. *Modelo estándar de control interno para el estado colombiano MECI 1000:2005.*

Esta obra se terminó de editar en el mes de noviembre  
Tipografía Myriad Pro 12 puntos  
Bogotá D.C.,-Colombia.



**AREANDINA**  
Fundación Universitaria del Área Andina

MIEMBRO DE LA RED  
**ILUMNO**