



**APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA, EFICIENCIA Y  
ECONOMIA DE LOS RECURSOS EN EL CONTROL INTERNO EN COLOMBIA**

Ensayo presentado por: JORGE LINO CASTAÑO MORENO

Código: 2500681

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
DIRECCION DE POSTGRADOS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
ESPECIALIZACION DE CONTROL INTERNO – PROMOCION 56  
BOGOTA- 2011

## CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCIÓN	3
ANTECEDENTES DEL CONTROL INTERNO	5
EL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DESDE LA OPTICA DE LA EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA.	18
CONCLUSIONES	26
REFERENCIAS	28

## INTRODUCCIÓN

Pretendo mostrar en este Ensayo, que el Control Interno se fundamenta en tres principios básicos que para el suscrito, son los más importantes de todos: *la Eficacia, la Eficiencia y la Economía.*

Las empresas privadas y en especial las públicas, utilizan recursos humanos, materiales, financieros y de logística, que al ser explotados inadecuadamente originan serios problemas en la prestación del servicio a la comunidad por cuanto pueden carecer del manejo de estos principios.

Estamos llenos de tantos modelos de control interno y se ha escrito demasiado sobre el tema a tratar, es así como a lo largo de esta especialización, hemos visto, varios modelos de control interno, existentes, como el COCO, CADBURY Y COSO, (entre otros) cuyo resultado se deriva de ellos el modelo MECI. Por lo tanto, hablar de Control Interno en las entidades públicas, es hablar sobre el Modelo Estándar de Control Interno –MECI-.

Los controles internos se implantan con el fin de detectar, cualquier desviación respecto a los objetivos establecidos por la empresa y de limitar las sorpresas. Los controles internos fomentan la Eficiencia, Eficacia y la Economía de los recursos, reduciendo el riesgo de pérdida del valor de los activos y ayudan a garantizar la fiabilidad de los estados financieros y el cumplimiento de las normas legales vigentes.

Por ende, este ensayo está enfocado hacer un breve relato de Control Interno de sus antecedentes y las normas que la rigen en el sector público en el panorama colombiano, observando de esta forma su incidencia a través de la historia de los principios del control Interno en *la Eficiencia, Eficacia y la Economía.* *Posteriormente* se observará su aplicabilidad en las entidades Públicas de estos tres principios, haciendo énfasis de ser una herramienta del mandatario en la administración para garantizar el logro de los objetivos, siempre en procura de

garantizar el bienestar común. Igualmente se referirá a los riesgos y limitaciones inherentes que estarán presentes en el adecuado desarrollo de la administración amenazando su total confiabilidad y certidumbre.

## ANTECEDENTES DEL CONTROL INTERNO

A nivel general el Control Interno nace cuando el hombre tiene varios negocios, siendo imposible controlar cada uno de ellos, viéndose forzado a delegar en terceros estas funciones con el objetivo de disminuir los errores y el fraude.

Hablar en Colombia sobre el control interno, su antecedente, es remitirnos a la historia, a la época de su descubrimiento de América por CRISTOBAL COLÓN, cuando los reyes de España, ordenan la organización de súbditos quienes tienen la responsabilidad de controlar las riquezas que son sacadas de América y llevadas a España. Luego, en la época de la Colonia, la Corona Española conforma la Real Audiencia de Santafé de Bogotá cuyo objetivo era administrar los recursos con el propósito de mejorar y controlar los territorios ocupados en América. El control interno, entonces, nace también, por el afán de los reyes y gobernantes de tener un control sobre los impuestos.

Durante la independencia, los controles se extravían un poco de su objeto por cuanto se requería mucho dinero para sostener las tropas y fue cuando aprovecharon algunos avivatos, para realizar fraudes y desfalcos y es entonces cuando se pone dura la situación y crean normas un poco estrictas en donde se castigaba con la pena de muerte, cuando algún funcionario o persona era encontrada culpable por estas prácticas.

Cuando estudie la carrera de Administración Bancaria en el Politécnico Grancolombiano, me acuerdo que repasando la historia de la banca, debido a la crisis bancaria que atravesaba el país por la altísima deuda externa, el presidente de la República del año 1922 y facultado por la ley 60 del mismo año, contrato a unos norteamericanos que se denominaron: misión KEMMERER, con el fin de que organizara la banca, los ingresos fiscales, de aduanas, etc. y es entonces cuando el gobierno le da un giro y organización al fisco nacional. Esta misión comenzó a trabajar en marzo 10 de 1923 y su objetivo fue el de asesorar al gobierno en “la

preparación de los decretos y leyes tendientes a la reorganización de los servicios, rentas e impuestos nacionales”. Naranjo (2007)<sup>i</sup>

La Constitución de Cúcuta en el año 1821 creó la Contaduría General de Hacienda que era como un fiscalizador del manejo del dinero público. El 19 de Junio de 1923, con la ley 42, se crea las contralorías, con fin de ejercer un control técnico, político y que cumpla funciones de fiscalizador en el manejo de la hacienda nacional. (Ley 42 1923)<sup>ii</sup>.

El presidente López Michelsen sacó la ley 20 de 1975, en donde extiende el control fiscal de la Contraloría a los establecimientos públicos y a las empresas industriales y comerciales del estado. En su artículo 3 dice: “la contraloría general de la República aplicará sobre las dependencias incluidas en el presupuesto Nacional sobre los sistemas de control fiscal que ha venido empleando dentro de las etapas integradas de “control previo”, “control perceptivo” y “control posterior...” (Ley 20 1975)<sup>iii</sup>

Luego viene la Constitución Nacional de 1991, donde le da vida legal al control interno y hace énfasis en la misma dándole un viraje importante en el ejercicio de la función del control fiscal en el país, por cuanto el control fiscal estaba básicamente a la auditoría de cuentas y al control previo. Antes de la constitución, la verdad es que el control interno había tenido poca orientación y desarrollo en nuestro país. Esto dio pie a que el concepto de control interno, se asimiló por parte de muchos servidores públicos a una actividad ajena a la institución, hecha por personas o entidades independientes, no sujetas a la autoridad organizacional y por ende fuera de su responsabilidad. Pero el concepto de control interno actual se separa de este punto de vista y debe entenderse como una herramienta gerencial.

Entonces, con la Constitución de 1991 le da la importancia al control interno y es así como se han derivado una serie de normas, particularmente en su artículo 209 y 269 permitiendo el desarrollo del Control Interno en los entes de la administración pública que servirán como una garantía de transparencia. En estos

artículos la Constitución establece que la administración pública deberá ejercerse bajo los principios de igualdad, moralidad, *economía*, celeridad, imparcialidad, *eficacia* y publicidad, estableciendo para ellos en todas las entidades estatales la obligatoriedad de diseñar y aplicar, métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. CP (1991)<sup>iv</sup>

El artículo 267 de la carta política, dice que: “El control fiscal es una Función Pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.” C.P. ART. 267 (1991)<sup>v</sup> En este mismo artículo, la constitución elimina el control fiscal previo, haciendo énfasis en que hacia adelante el control sería posterior y selectivo. Entonces, la Constitución Política estableció o consagró el control fiscal posterior (artículo 268) y al mismo tiempo, insistió en la obligación de implantar sistemas de Control Interno en todos los entes del Estado (artículo 209) por lo tanto, ya no existe, ni se ejecutará control previo que solía hacer las contralorías, sino que ejercerá 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. C.P. artículo 267 (1991).

El artículo 269 determinó que: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación con empresas privadas colombiana”. C.P. artículo 269 (1991)<sup>vi</sup>

En Colombia se ha institucionalizado la aplicación del control interno en las entidades del Estado mediante la ley 87 de 1993; en ella se indican los objetivos que busca la administración pública en procura del bienestar con una buena gestión y control ciudadano. Esta ley le dió alas e impulso al control que ejercen las contralorías, facilitándoles su accionar y funcionabilidad. Por lo tanto, las contralorías son las que evalúan y observan el avance del Control Interno, basado en los principios de *eficacia*, *eficiencia* y *economía* derivados de los resultados

obtenidos de la gestión. Por ende, esta misma ley define el Control Interno en su artículo 1°, así: “Definición de Control Interno: Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas y en atención a las metas u objetivos previstos”. (Ley 87 1993)<sup>vii</sup>.

Al analizar la definición anterior sobre el Control Interno, según la ley 87 de 1993, se pueden apreciar varios elementos: Primero, estipula que el ejercicio del Control Interno debe basarse en varios principios, entre otros la *Eficiencia*, *Eficacia* y *Economía*. La *Eficiencia* vela porque haya igualdad de condiciones de calidad y oportunidad, que los bienes o servicios se hagan a un bajo costo, reflejado en una excelente productividad y un buen el uso de los recursos. El principio de la *Eficacia* se ocupa de analizar si los resultados se logran de manera oportuna y si al comparar los resultados con los objetivos de la Entidad guardan relación. El principio de *Economía* hace énfasis en que los recursos utilizados sean los más adecuados para dar cumplimiento al objetivo trazado por el ente Público. Segundo, El Control Interno, permitirá mediante la creación de mecanismos que los funcionarios Públicos tener instrumentos de seguimiento y evaluación que les permita participar activamente en el ejercicio del control. Es así como la alta dirección se orienta y evalúa los resultados. Los secretarios o funcionarios ejecutivos proceden de acuerdo a las normas y procedimientos previamente establecidos para desarrollar sus actividades y el personal de apoyo el uso adecuado de los procesos administrativos como la planeación, presupuesto, etc. Igualmente, habla de otros principios como el de Igualdad, moralidad, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad y costos ambientales. Por último, se puede analizar que el Control Interno en desarrollo de su operatividad debe establecer unos objetivos y metas, según el ente público o privado, sin la cual perdería el norte de su rumbo y no podría tener una referencia que le permitan medir los resultados que se



obtengan y se convertiría en un ejercicio estéril y de quedarse meramente en un estado tramitacional. Entre estas metas están la *Eficiencia* dirigidas a obtener la máxima productividad de los recursos para el logro de sus metas y es como un prerrequisito necesario para la adecuada operación de un sistema de Control Interno.

Quiero añadir o mostrar la similitud de los principios de *Eficacia*, *Eficiencia* y la *Economía* que hemos conceptualizado en la materia de Sistemas de Control que hemos visto a lo largo de nuestra especialización de Control Interno en la UMNG: *Eficacia*: es el grado en que se realizan las actividades y se alcanzan los resultados planificados. *Eficiencia*: es la relación entre los resultados alcanzados y los recursos utilizados. Lo que quiere decir que debe velar porque haya igualdad de condiciones de calidad y oportunidad se hagan al mínimo costo y el mejor uso de los recursos disponibles y la *Economía*: es simplemente que la asignación de los recursos sea la más adecuada, en función de las metas y objetivos institucionales.

Con la ley 42 de enero de 1993, se precisa que el control Fiscal cubrirá a todas las entidades de la estructura departamental y municipal y para ello lo ejercerá las contralorías. También están bajo el control, los órganos de las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes, y demás organismos creados por la Constitución Política, incluyendo las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado y el banco de la República. Por otro lado, en sus artículos 8° y 12°, estipulan que la vigilancia del estado se basa en la *eficiencia*, la *economía*, la *eficacia* y la *equidad*, que le permitan al Estado definir que los recursos son lo más convenientes para maximizarlos, mediante la evaluación de procesos administrativos, de desempeño y la utilización de indicadores. También, en el artículo 18 de esta misma ley, manifiesta que se debe analizar los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia si son *eficaces* y *eficientes* en el cumplimiento de sus objetivos. Ley 42 (1993)<sup>viii</sup>

Mediante la expedición de la ley 80 de 1993, sobre el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el Congreso de la República, establece normas que permitirán la implementación del Control Interno del Estado, observando la *eficacia, eficiencia y calidad*. (Ley 80 1993)<sup>x</sup> Por otro lado en desarrollo del mandato constitucional con la ley 87 de 1993 el Congreso de la República del 29 de noviembre, vuelve a insistir en los términos de que el control interno se deben respetar los principios de *eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales*. En consecuencia, esta ley dicta normas sobre control interno del sector público, se define sus objetivos, elementos, características y elementos. Igualmente define la unidad u oficina de coordinación del Control Interno, donde dice que “Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la *eficiencia, eficacia y economía* de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”. (Ley 87 1993)<sup>x</sup>

Con el decreto No 1826 del 3 de Agosto de 1994 se indican responsabilidades del jefe de la oficina de coordinación del control interno, como es el de presentar informes ejecutivos anualmente, mostrando el estado del sistema de control interno, los resultados de la evaluación de gestión y las recomendaciones y sugerencias que contribuyan a su mejoramiento y optimización. Más adelante haré una breve explicación de las compromisos del funcionario responsable del manejo del Modelo Estándar de Control Interno – MECI- en las entidades Públicas.

En la directiva presidencial 02 del 05 de Abril de 1994, el Presidente de la República da algunas directrices orientativas sobre el diseño y montaje de los sistemas de control interno para ser aplicados específicamente a cada entidad, definiendo los principios que rigen el control interno. En esta misma directiva señala los objetivos del control interno que deben garantizar el logro de los

objetivos institucionales mediante el respeto y cumplimiento de esos principios. También indica que las entidades públicas deben ser *eficaces* o sea que deben obtener resultados de acuerdo con su objeto social y no realizar actividades que no tengan relación a esta. Deben ser *eficientes*, es decir, que deben lograr el objetivo social con los menores recursos posibles. Esta misma directiva hace énfasis en la racionalización de trámites la cual contribuyen en una disminución de procesos lo que permitirá mejorar la *eficiencia y eficacia* e impacto en la ejecución del control interno. Esta racionalización lo que busca es eliminar la duplicidad de procesos y aquellos trámites que no agreguen valor a la gestión. También llama la atención sobre los procesos y procedimientos y manifiesta su preocupación por que uno de los problemas que enfrenta la administración pública es la ausencia de procesos y procedimientos documentados y actualizados, por lo que incide en la secuencia del desarrollo de las actividades al ser cambiado por equis o ye motivo o simplemente por roscas Políticas a un funcionario y no quedar una memoria institucional, obligando a las entidades públicas con el nuevo funcionario a iniciar desde cero y se abre la posibilidad que al desarrollo de un proceso cualquiera sea susceptible a interpretaciones. En estos casos es muy difícil definir parámetros de rendimiento y de resultado, siendo imposible que el sistema de Control Interno actúe por cuanto no tiene o carece de un punto de referencia operativo. Por lo tanto, los conceptos de *Eficacia y Eficiencia* son comprensivos por cuanto tienen que ver con aspectos como la protección de los bienes, información oportuna y confiable. El levantamiento de estos procesos y procedimientos debe ser responsabilidad de las diferentes áreas por cuanto son ellos los que poseen la información y la están desarrollando. Entonces, el responsable del Control Interno debe identificar los “puntos de Control”, que estén destinados a verificar la *Eficacia* del proceso, los que estén destinados a asegurar el logro de los parámetros de *Eficiencia* que ayuden a controlar el resultado de las operaciones.

Mediante el decreto 280 de febrero 8 de 1996, en su artículo 1° crea el “Consejo Asesor de Control Interno” como organismo consultor del Gobierno Nacional, adscrito al Departamento Administrativo de la República. En él se

ordena componer unas oficinas que servirán de asesores de los sistemas de control interno. (Decreto 280 de 1996)<sup>xi</sup>

Como antecedente legal, podríamos decir que el control a nivel Colombiano está estructurado, así: El control político ejercido por el Senado, Cámara, Concejos, etc. El control Fiscal: por las Contralorías, Procuradurías, Contaduría general, quienes tienen como finalidad esencial proteger los recursos del Estado: Controles externos: disciplinarios son los que ejercen los jueces. Control Social con la participación ciudadana y Control Interno: es el ejercido por todos y cada uno de los funcionarios públicos. Loaiza G. (1994)<sup>xii</sup>

Con la resolución 63 del 21 de febrero de 1994, emanada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, “organiza el Sistema Nacional de Evaluación de gestión y resultados”. En este sentido, el Control Interno es un proceso que se hace efectivo con la activa participación de todas las personas de la organización incluida la alta gerencia y es también, un mecanismo de apoyo gerencial orientado hacia una meta o un fin.

En el desarrollo de sus funciones, el profesional de Control Interno , se proyecta hacia la evaluación de la administración, con el fin de identificar aquellas áreas débiles a los criterios establecidos, sobre los cuales el analista realizará los procedimientos y pruebas diseñadas, con el fin de evaluar las deficiencias y presentar a los jefes las recomendaciones oportunas y constructivas que permitan realizar las correcciones del caso, de manera tal que las operaciones se hagan con el máximo de *eficiencia, eficacia y economía*. En consecuencia, una entidad u organismo podrá sentirse satisfecha con un sistema de control interno, en la medida que esta herramienta le permita llegar a sus metas u objetivos institucionales de manera *eficaz y eficiente*. Por lo tanto, la resolución orgánica número 00507 del 23 de Agosto de 1993, emanada por la Contraloría General de la República “por la cual adopta el manual para la evaluación y conceptualización del sistema de control interno”. Se orienta a dotar a este organismo de los instrumentos conceptuales, técnicos y operativos que le permitan cumplir las

disposiciones contenidas en el artículo 268 de la Constitución Política y el artículo 18 de la ley 42 de 1993. (Ya mencionada anteriormente).

Con el decreto reglamentario 2145 de 1999 se instaura la obligación de presentar al Consejo Asesor por parte de todas las entidades del Estado, por intermedio del Jefe de Control Interno un informe anual sobre el avance del sistema de Control Interno Institucional, dándole más poder al consejo asesor como organismo consultor del Gobierno Nacional, adscrito al departamento administrativo de la función pública. Este informe se presentará a la vez por parte de este último al Presidente de la República, quien a su vez rendirá informe anual al Congreso de la República. En su artículo 5°, estipula las responsabilidades del sistema de Control Interno, el cual está encabezado por el Presidente de la República, luego le sigue el Ministro de Hacienda y Crédito público, luego los Ministros, Directores de Departamento Administrativo y jefes de Organismos adscritos y vinculados quienes serán responsables de utilizar adecuados instrumentos de gestión que garanticen los resultados bajo los parámetros de Calidad, *Eficiencia* y *Eficacia*. En el artículo 8° de este mismo decreto, nombra unos “evaluadores” quienes son los encargados de medir y evaluar la *Eficiencia*, *Eficacia* y *Economía* del sistema de Control Interno y hacer las recomendaciones del caso: la contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, quienes por mandato Constitucional le corresponde conceptuar sobre la calidad y *Eficiencia* del Control Interno de las entidades públicas de su jurisdicción. La Auditoría General de la República, a quien le corresponde evaluar la gestión de los órganos de control fiscal. El departamento Nacional de Planeación, consolida las realizaciones de cada organismo. La Procuraduría General de la Nación, quienes velarán por el ejercicio diligente y *Eficiente* de la Administración Pública ejerciendo la función preventiva y control de gestión y por último, las Oficinas de Coordinación del Control Interno de las entidades y organismos del sector público quienes verifican la *Eficiencia* de los sistemas de Control Interno. Decreto 2145 (1999)<sup>xiii</sup>

Por allí en el año 2000 se generaran múltiples estrategias para fortalecer y apoyar el desarrollo de los sistemas de control interno de las entidades y organismos del Estado, como es la reestructuración del Departamento Administrativo de la función Pública mediante el decreto 1677, en el cual se crea la Dirección de Políticas de Control Interno Estatal y racionalización de trámites como instancia técnica de asesoría apoyo más personalizada en materia de control interno, racionalización de trámites y moralización a cual se le asigna igualmente la calidad de Secretaría Técnica del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las Entidades de orden Nacional y territorial .Igualmente, en este año 2000, mediante la Directiva 04 de octubre del 2000, se adopta una política presidencial para garantizar la independencia y objetividad de los jefes de oficina de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la rama Ejecutiva del orden Nacional, como es la decisión de reasumir la facultad nominadora de estos funcionarios por parte del Presidente de la República, de tal manera que no se vean afectados en su función por el temor de ser retirados del servicio cuando los informes de evaluación del sistema de control interno de sus entidades no sean del agrado nominadores aunque respondan a la realidad de la institución. El mencionado decreto igualmente se armoniza el papel regulador del Departamento Administrativo de la Función Pública con su nueva función de fijar las políticas generales en materia de Control Interno y recomendarlas al Gobierno Nacional para su adopción resultado de lo cual se ajustan las funciones del Consejo Asesor del Gobierno Nacional. En este mismo año, mediante la circular 01 de diciembre 6, se imparten nuevas directrices para la elaboración y presentación del informe ejecutivo Anual resultado de la concertación diferentes entidades que hacen parte del sistema Nacional de Control Interno, en la búsqueda de unificar requerimientos que realizan evaluadores como reguladores a las diferentes entidades sobre Sistemas de Control Interno y de homogeneizar los parámetros de evaluación para facilitar la consolidación de los informes y determinar las limitaciones del sistema en todo el Estado y las acciones a emprender para subsanarlas.

El decreto 1537 del 26 de julio del año 2001, donde se precisan los tópicos que concretan el rol de las oficinas de control interno. Se dan como políticas a las guías elaboradas por el Concejo Asesor y el Departamento Administrativo de la función pública y se imparte una racionalización de la gestión institucional para lo cual se ordena que la gestión se adelante de manera centrada en los procesos institucionales identificados y racionalizados. Igualmente se ordena que se elaboren, adopten y apliquen manuales de procesos y procedimientos y que se adelanten acciones de identificación, análisis, manejo y monitoreo de los riesgos que puedan amenazar el cumplimiento de los fines institucionales o que afecten la *Eficiencia, la Eficacia, Economía y transparencia* que debe caracterizar la gestión de las entidades públicas. Decreto 1537 (2001)<sup>xiv</sup>

La circular externa 042 de 2001 de agosto 23 de la Contaduría General de la Nación actuando como ente regulador en el Sistema Nacional de Control Interno, establece políticas generales sobre Control Interno contable y basado en el decreto 1537 del 26 de julio de 2001, implanta directrices tendientes a garantizar la *Eficiencia, Eficacia, Economía y transparencia* de la gestión pública de las entidades a nivel Nacional. Entre los objetivos específicos de esta circular está la de definir las actividades mínimas de evaluación del control en el proceso de gestión financiera que haga la oficina de Control Interno para garantizar la existencia y efectividad de controles *Eficientes, Eficaces y Económicos*.

Según Aldave & Meniz (2005)<sup>xv</sup>, hacen referencia a la definición dada por la ley 87 de 1993 al Control Interno el cual dicen que es un sistema integrado por la estructura organizacional y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptadas para las empresas públicas con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones u actuaciones, así como la administración de la información u los recursos, se realicen de acuerdo con las normas Constitucionales y legales trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del Control Interno debe consultar los principios de igualdad, *Eficiencia, Eficacia, Economía*, celeridad, moralidad, publicidad y valoración de los

costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad y en particular de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

El Control Interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en todas la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Concluyendo, entonces, el Control Interno tiene como finalidad: 1) proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten. 2) Garantizar la *Eficacia, la Eficiencia y Economía* en todas las operaciones promoviendo y facilitando la ejecución de las funciones y actividades definidas. 3) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos. 4) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional 5) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. 6) definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos. 7) Garantizar que el sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación. 8) velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional. Granda (2006) y ley 87 de 1993.

Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos, debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del Control Interno: 1) Establecimiento de objetivos y metas generales como específicas, así como la formulación de planes operativos que sean necesarios. 2) Delimitación precisa de la autoridad y de los niveles de responsabilidad. 3) Definición de



políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos. 4) Adopción de un sistema de organización adecuado para la ejecución de los planes. 5) adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos desde el punto de vista de la Efectividad. 6) Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones. 7) Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control, y 8) Organización de los métodos confiables para la evaluación de la gestión. Granda (2006)<sup>xvi</sup>

## EL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DESDE LA OPTICA DE LA EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA.

Al hablar del Control Interno aplicado a las Entidades Públicas tengo que hacer referencia al MECI – Modelo Estándar de Control Interno y su aplicación a las entidades del Estado. El MECI está estructurado en tres (3) subsistemas: Control Estratégico, Control de Gestión y Control de Evaluación. Estos a su vez se dividen en nueve (9) componentes y veintinueve (29) elementos de control y cada uno de ellos contiene unas características singulares e indispensables para el funcionamiento del sistema como un todo. Es oportuno aclarar que este modelo debe desarrollarse mediante las metodologías, procedimientos e instructivos que el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- establezca.

El MECI tiene tres principios básicos Constitucionales, uno a nivel individual y los otros dos a nivel Institucional, como son el autocontrol, autorregulación y la Autogestión pero sin embargo centra toda su atención básica en la regulación de la *Eficiencia, Eficacia y Economía*. El autocontrol es la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar y efectuar correctivos al ejercicio de sus funciones. Este es de orden individual. La autorregulación es la capacidad institucional para aplicar de manera participativa, los procesos y procedimientos que permitan el diseño, implementación, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno. Esta es de orden institucional. La autogestión que es la capacidad institucional de interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera eficaz la administración. También es de orden institucional.

El 20 de 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, como lo indique anteriormente, de estándares internacionales de control interno como son el COSO, COCO Y CADBURY. Por lo tanto determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control

interno en las entidades públicas y a los entes obligados conforme al artículo 5<sup>to</sup> de la ley 87 de 1993.

El departamento Administrativo de la Función Pública, es el ente asignado por el gobierno para regular el Modelo estándar de Control Interno – MECI- en todo el sector Público.

De conformidad con la ley 87 de 1993 en su artículo 11, el funcionario encargado de la Oficina de Control Interno será un funcionario de libre nombramiento y remoción, designado por el representante legal, ejecutivo, director, alcalde o máximo directivo del organismo respectivo. Esto significa que el gerente público, al ser responsable ante los entes de control del Estado por el desarrollo de un sistema de control idóneo en su entidad, requiere de personas intachables, altamente competentes y que merezcan su confianza. Las funciones de la Oficina de Control Interno en el MECI, tienen un carácter eminentemente de asesor nada operativo y de lógica, únicamente para formar un juicio sobre la materia o del asunto que esté investigando. En ningún caso, podrá el Asesor, auditor o funcionario de Control Interno o quien haga sus veces participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones. Entonces podemos decir que el responsable del MECI no está para ejercer el control, sino para ayudar efectivamente a que el control sea debidamente hecho por quienes tienen la competencia y la responsabilidad.

El MECI es una herramienta del Gerente Público para garantizar el logro de los objetivos, bajo los principios básicos de su política de modernización del Estado y administración pública los criterios de *Eficiencia, Eficacia y Economía*. Las entidades públicas deben ser *Eficaces*, o sea que deben actuar y obtener resultados. Igualmente, las entidades públicas deben ser *eficientes*, lo que significa que deben lograr el mayor desarrollo su funcionabilidad con la utilización de la menor cantidad de los recursos humanos, técnicos, económicos y físicos obteniendo la máxima productividad. En conclusión las entidades Estatales deben alcanzar sus metas de *Eficiencia, Eficacia y Economía* dentro de un ámbito de competencia. Por lo anterior, las entidades del Estado deben hacer un esfuerzo

para dar cumplimiento a estos principios, mediante la aplicación de estos sistemas, subsistemas y componentes del MECI, para que su diseño e implantación se ajusten a la misión de las entidades públicas y generen los resultados esperados y puedan alcanzar el éxito esperado.

Antes de iniciar el diseño y montaje del MECI, es necesario revisar cuidadosamente la estructura organizacional haciendo los ajustes necesarios para que pueda cumplir con la funcionabilidad de la misma, es decir se jerarquice y deleguen funciones de responsabilidad a cada funcionario de la entidad, tanto de la línea directiva, ejecutiva y de apoyo, es decir a cada miembro de la misma, no cometer el error de asignar funciones repetitivas. De lo anterior se desprende la *Eficacia, Eficiencia y Economía institucional*. Entonces se puede aseverar que en la medida en que la estructura organizacional sea transparente y defina las responsabilidades y metas, acordes con la misión Institucional, entonces tal estructura estará contribuyendo al triunfo del MECI. Cuando hablo de asignar funciones repetitivas, estoy haciendo referencia también a la racionalización de trámites, por cuanto esta duplicidad de tareas o hacer trámites engorrosos o inocuos para el ciudadano, conlleva a mayores costos y no estaría contribuyendo a los principios de *Eficiencia, Eficacia y Economía*.

Observando la *Eficacia* en el Control Interno, específicamente en el MECI, es indispensable trazar los objetivos y metas de la organización. Por otro lado, para la *eficiencia* es necesario establecer los procesos y procedimientos para indicarles a los funcionarios públicos su qué hacer dentro de la entidad. Sobre el particular me refería en renglones anteriores las consecuencias que trae el no tener definido los procesos y procedimientos en una organización o entidad pública. A medida que cada uno de los funcionarios públicos sea responsable por los resultados, tanto en términos de *Eficiencia, Eficacia y Economía* hacia la documentación de procedimientos, el MECI pasará de ser algo ajeno para convertirse en una necesidad. También el establecer los procesos y procedimientos tiene otra ventaja es que permite identificar fácilmente los procedimientos neurálgicos para la entidad, priorizando automáticamente las tareas a realizar.

De este modo el control interno se realizará con el fin de detectar, en el plazo deseado, cualquier desviación con respecto a los objetivos de, eficiencia, efectividad y economía en la utilización de los recursos institucionales, establecidos por el Estado y de limitar las sorpresas. Dicho sistema de control permitirá hacer frente a la rápida evolución del entorno económico, social y competitivo, así como a las exigencias y prioridades cambiantes de los ciudadanos y adaptar su estructura para asegurar el crecimiento futuro. El control interno, fomenta la eficiencia, eficacia y economía; reduce el riesgo de pérdida de valor de los activos y ayudan a garantizar el gerenciamiento adecuado de los recursos, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las normas vigentes. Por lo tanto y debido a que el control interno es útil para la consecución de muchos objetivos importantes, cada vez es mayor la exigencia de disponer de un mejor sistema.

En el libro de Control Interno de Rubén Darío Granda, toma como indicadores de Gestión los principios de *Eficiencia*, *Eficacia* y *Economía*, los cuales reflejan la evaluación de la gestión, dando su concepto de los mismos, como *Eficiencia*, el cual busca establecer si en igualdad de condiciones de calidad, oportunidad y lugar, los bienes, servicios o soluciones se adquieren y producen al menos costo. En su análisis utiliza indicadores, como el promedio del mercado, el precio justo o precio máximo de venta al público: Ingreso o gasto/ Número de personal; costo o gasto/ Resultados; costo o gasto/ Factor; Ingreso/ Resultado o Ingreso / Factor. La *Eficacia* se relaciona con el cumplimiento de las metas, planes y programas en las condiciones de modo, tiempo y lugar preestablecidos. Requiere tener definido con precisión el producto, servicio, bien o solución que ofrece la organización y tener un plan de desarrollo. Para ello establece los siguientes índices: Resultado obtenido/ Resultado programado X 100; el tiempo de ejecución / Tiempo programado X 100; Población atendida / Población potencial X 100 ; Calidad obtenida / Calidad programada X 100 y el Recurso utilizado / Recurso planeado X 100. Este autor, define la *Economía* como “el estudio de la asignación de recursos físicos y financieros requeridos para la producción del producto, servicio, bien o solución. Se puede establecer si la asignación es la mejor para

maximizar resultados en un periodo determinado”, es así como determina los indicadores de *Economía* como Recursos gastados/ Recursos obtenidos X 100; las Actividades realizadas / Recursos gastados X 100 y contempla el análisis horizontal y vertical. También se refiere la importancia que tiene la *Eficacia* y la *Eficiencia* como indicadores de productividad porque involucran en sus resultados, los componentes del proceso productivo, permitiéndonos evaluar los resultados que se obtienen por la utilización de los recursos empleados en el mismo. Es así como determina la relación de la *Eficacia* operativa (productividad) = al volumen de producción / Insumos que intervienen (Producción). Dice que también sirve para medir la *Eficiencia* comercial (cobertura), con la relación = al volumen calculado en el mercado / el tamaño del mercado. Por último, la *Eficiencia* Financiera (Costo) con la relación: Costo causado / Unidades producidas. Este indicador me sirve mucho a nivel personal por cuanto soy responsable en este momento utilizar una planta para el tratamiento del agua y surtir a la comunidad de Lenguazaque, Cundinamarca agua apta para el consumo humano. Por ende me permitirá agrupar todos los efectos derivados de un mayor o menor tiempo de utilización, como los derivados de los mayores o menores rendimientos, de tal suerte que la “*Eficiencia* total de la Planta será igual a las horas utilizadas X producción efectiva diaria / horas programadas X capacidad técnica actual. Granda (2006)<sup>xvii</sup>

Ahora bien, quiero llamar la atención sobre la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009, donde hace énfasis en los principios de *Eficiencia, Eficacia y Economía* en el sector público; es así como en el aparte en el 3.23 define la *Eficacia* como el “Grado en el que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados”. En el 3.24, la *Eficiencia* como la “Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados”. De igual forma en lo relacionado con la satisfacción del cliente, la norma establece en la tabla 26 que se debe “Garantizar que se cuenta con mecanismos *Eficaces, Eficientes* y Continuos para recopilar, analizar y utilizar la información relacionada con la satisfacción del cliente a fin de mejorar el desempeño de la entidad”. En el aparte 8.2.3. sobre seguimiento y medición de los procesos, dice que la entidad

debe aplicar métodos apropiados para el seguimiento de los procesos del sistema de Gestión de Calidad y cuando sea posible su medición. Estos métodos deben demostrar la capacidad de los procesos para alcanzar los resultados planificados = *Eficacia*, así como el manejo de los recursos disponibles = *Eficiencia*. En la tabla 28 sobre “seguimiento y medición de procesos, en orientaciones sobre los elementos comunes de la Norma Técnica de Calidad en la gestión Pública y el Modelo Estándar de Control Interno, sobre la Medición de la *Eficacia Eficiencia* y Efectividad de los procesos, según sea aplicable”. En el 8.5 de esta Norma, sobre el tema de la mejora continua, dice que debe “buscar continuamente mejorar la *Eficacia, Eficiencia* y Efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad”. Gestión (2009)<sup>xviii</sup>.

El Control Interno comprende los factores del entorno de control, el mismo que comprende la integridad del personal, los valores éticos, la capacidad de los trabajadores de la entidad, la filosofía de la dirección, el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna autoridad y las responsabilidades y organiza y desarrolla profesionalmente a sus trabajadores y la atención y orientación que proporciona el alcalde o directrices. Cada entidad se enfrenta a diversos riesgos externos e internos que tienen que ser evaluados. El control interno aplicado a las empresas públicas permitirá asegurar que las políticas y procedimientos vigentes se adecuen a las necesidades de la gestión institucional moderna. También posibilitará la fidelidad y oportunidad de los informes remitidos, con el objeto de que se pueda tomar las decisiones más acertadas. Asimismo asegura un seguimiento adecuado para constatar si las políticas de gestión control son obedecidas. Ahora bien, la aplicación del control interno, se llevará a cabo sin interferir ni suspender el ejercicio de las funciones y actividades de las dependencias de la entidad, consecuentemente orientará su función a analizar el cumplimiento de metas, objetivos, misión y visión; así como informar o recomendar el establecimiento de normas que puedan mejorar el control de las empresas públicas. Entonces, la comprensión del control Interno puede así ayudar a cualquier entidad pública a obtener logros significativos para su desempeño con *Eficiencia, Eficacia y Economía*, indicadores indispensables para el análisis, toma

de decisiones y cumplimiento de metas. Sin embargo se producen ciertas limitaciones inherentes que impiden que el sistema como tal sea 100% confiable y donde cabe un pequeño porcentaje de incertidumbre, por esta razón se hace necesario un estudio adecuado de los riesgos internos y externos con el fin de que el control provea una seguridad razonable para la categoría a la cual fue diseñado, estos riesgos pueden ser atribuidos a fallas humanas como la toma de decisiones erróneas, simples equivocaciones o confabulaciones de varias personas, es por ello que es muy importante la contratación de Personal con gran capacidad profesional, integridad y valores éticos así como la correcta asignación de responsabilidades bien delimitadas donde se interrelacionan unas con otras con el fin de que no se rompa la cadena de control fortaleciendo el ambiente de aplicación del mismo. He aquí un gran problema con que cuenta el sector público, por cuanto el personal es colocado a ejecutar sus funciones sin tener en cuenta que reúna las capacidades e idoneidad para el cargo, sino por prebendas y compromisos políticos del burgomaestre de turno. Así de este modo observo que mientras el Estado siga manejando esta política y puede crear una serie de normas, como lo ha venido haciendo pero no habrá prosperidad y neutralidad en la aplicación del MECI en el sector Público. Como hemos observado, cada persona es un eslabón que garantiza hasta cierto punto la *eficiencia y Efectividad* de la cadena, cabe destacar que la responsabilidad principal en la aplicación del Control Interno, como lo he dicho en varias oportunidades en renglones anteriores, debe estar siempre en cabeza de la Administración, la alta gerencia, director o alcalde con el fin de que exista un compromiso real a todos los niveles de la organización, siendo función del responsable de Control Interno, la adecuada evaluación o supervisión independiente del sistema con el fin de garantizar la actualización, eficiencia y existencia a través del tiempo, estas evaluaciones pueden ser continuas o puntuales sin tener una frecuencia predeterminada o fija, así mismo es conveniente mantener una correcta documentación con el fin de analizar los alcances de la evaluación, niveles de autorización, indicadores de desempeño e impactos de las deficiencias encontradas. Estos análisis deben detectar en un momento oportuno como los cambios internos o externos que



puedan afectar el desarrollo o aplicación de las políticas en función de la consecución de los objetivos para su correcta evaluación.

## CONCLUSIONES

Antes de la Constitución de 1991, el Control Interno en las Entidades Públicas se limitaba a realizar el papel de inspección y de vigilante por lo que a los funcionarios les representaban cierto temor y desconfianza, pero hoy en día el Control Interno paso a ser un Sistema de asesor en los procedimientos de gestión y a ser un control estructurado que integra la ejecución de los proyectos bajo los parámetros de los principios de la Eficiencia, Eficacia y la Economía de los recursos humanos, físicos, tecnológicas y financieros. Igualmente crea mecanismos para que estos Funcionarios Públicos participen activamente en el ejercicio del control mediante la utilización de instrumentos de seguimiento y evaluación de su quehacer diario. Todo comienza y termina en las manos de ellos, pues es inherente a su compromiso y responsabilidad que se puedan adelantar las actividades con honestidad, transparencia, dedicación con ello se logra con la ayuda del Control Interno que permite incrementar estos tres principios.

En el desarrollo de sus funciones, el profesional de Control Interno , se proyecta hacia la evaluación de la administración, con el fin de identificar aquellas áreas débiles a los criterios establecidos, sobre los cuales el analista realizará los procedimientos y pruebas diseñadas, con el fin de evaluar las deficiencias y presentar a los jefes las recomendaciones oportunas y constructivas que permitan realizar las correcciones del caso, de manera tal que las operaciones se hagan con el máximo de *eficiencia, eficacia y economía*. Además, un buen manejo del Control Interno y de estos principios podrá manifestar oportunamente sobre el rendimiento de tales tareas o de gestión pero no podrá hacer cambios de una administración mediocre o deficiente a una competente o destacada.

Las Normas de Control interno para el sector público son guías generales dictadas por el Gobierno Nacional, con el objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en el marco de una adecuada estructura del control interno. Estas normas establecen las pautas básicas y guían el

accionar de las empresas tanto privadas como públicas hacia la búsqueda de la *Efectividad, Eficiencia y la Economía* en las operaciones.

## REFERENCIAS

---

<sup>i</sup> Libro, Naranjo Galves Rodrigo, Eficacia del Control Fiscal en Colombia derecho comparado historia, macro organizaciones e instituciones, Universidad del Rosario, 2007

<sup>ii</sup> Ley 42 de 1993, enero 26 diario oficial No 40.732, sobre la organización del sistema de control fiscal y financiero y los organismos que lo ejercen. [www.secretariadelsenado.gov.co/.../ley/1993/ley0042\\_1993.html](http://www.secretariadelsenado.gov.co/.../ley/1993/ley0042_1993.html)

<sup>iii</sup> Ley 20 de 1975, abril 28 diario oficial No 34313 ,sobre la contraloría general de la República. [www.javeriana.edu.co/personales/.../leycontable/.../1975-ley-20.pdf](http://www.javeriana.edu.co/personales/.../leycontable/.../1975-ley-20.pdf)-similares.

<sup>iv</sup> Constitución Política de Colombia, 1991 Gaceta constitucional No 116 de 20 de Julio de 1991. [www.bibliotecasvirtuales.com/.../constituciones/Colombiana/index.asp](http://www.bibliotecasvirtuales.com/.../constituciones/Colombiana/index.asp)

<sup>v</sup> Constitución de Colombia, 1991, Gaceta Constitucional No 116 de 20 de Julio de 1991, [www.wikipedia.org/...Constitución de Colombia](http://www.wikipedia.org/...Constitución_de_Colombia)

<sup>vi</sup> Constitución de Colombia, 1991, Gaceta Constitucional No 116 de 20 de Julio de 1991,

<sup>vii</sup> Ley 87 de 1993 ,29 de Noviembre, Por la cual se establecen las normas para el ejercicio de control interno en las entidades...[www.uptc.edu.co/.../ley\\_87\\_1993-](http://www.uptc.edu.co/.../ley_87_1993-)

<sup>viii</sup> Ley 42 de 1993 Enero 23, Diario Oficial sobre la Organización del sistema de Control Fiscal Financiero y los organismos que la ejercen. [www.secretariasenado.gov.co/.../ley/1993/ley\\_042\\_1993](http://www.secretariasenado.gov.co/.../ley/1993/ley_042_1993)

<sup>ix</sup> Constitución Política de Colombia, 1993, Octubre 28...Contratación de la Administración Pública, diario oficial 41094.

<sup>x</sup> Ley 87 de 1993 ,29 de Noviembre, Por la cual se establecen las normas para el ejercicio de control interno en las entidades...[www.uptc.edu.co/.../ley\\_87\\_1993](http://www.uptc.edu.co/.../ley_87_1993)

<sup>xi</sup> Decreto 280 de 1996, 08 de febrero, diario oficial 42.715, por la cual se crea el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno.

<sup>xii</sup> Loaiza Gallón Hernando, libro, El sistema de control interno en las entidades Estatales, 2a edición, Santafé de Bogotá, ediciones ESAP, 1994.

- 
- <sup>xiii</sup> Decreto 2145, diario Oficial No 43.773 del 8 de Noviembre de 1999. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- <sup>xiv</sup> Decreto 1537 del 06 de Julio de 2001, consulta de la norma, [buenastareas.com/...decreto\\_1537...2001/40](http://buenastareas.com/...decreto_1537...2001/40)
- <sup>xv</sup> Aldave & Meniz , Auditoría y control gubernamental. Lima. Editora Bernilla. 2005.
- <sup>xvi</sup> Granda Rubén Darío, libro, Control Interno en los sectores Públicos y privados, 2ª Edición Bogotá, Editado por el grupo editorial Nueva Legislación, 2006.
- <sup>xvii</sup> Granda Rubén Darío, libro, Control Interno en los sectores Públicos y Privados, 2ª Edición Bogotá, Editado por grupo editorial Nueva Legislación. 2006.
- <sup>xviii</sup> Gestión de la Calidad en el Sector Público, Norma técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009 ) INCONTEC 2009.