

UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA



EL CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Preparado por  
GISELA MARIA SERRANO VEGA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO  
BOGOTÁ D.C.  
2012

UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA



EL CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

GISELA MARIA SERRANO VEGA

Trabajo de grado para optar al título de  
Especialista en Control Interno

Asesora  
LUZ MERY GUEVARA  
Profesora de Seminario de Grado

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO

BOGOTÁ D.C.  
2012

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
CONCEPTOS BÁSICOS.	6
IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.	10
LOGROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.	14
ROL DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO	17
CONCLUSIONES	25
REFERENCIA	27

## INTRODUCCIÓN

El control interno, entendido como un sistema, hoy día es una necesidad en el proceso de mejoramiento continuo de cualquier entidad ya sea pública o privada. Contribuye a garantizar el cumplimiento de las actividades internas de la organización y a fortalecer el desarrollo de su objetivo social. Partiendo de este concepto el presente documento se divide en cuatro temas:

En el primer tema, se dan las definiciones de los conceptos básicos de que es Control Interno, Servicios Públicos, Superintendencia de Servicios Públicos y Empresa de Servicios Públicos, desde el punto de vista legal el cual se encuentra establecido en la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 y desde el punto de vista doctrinal de acuerdo a los diferentes exponentes que han opinado sobre estos conceptos.

El segundo tema, desarrolla las generalidades de la implementación del control interno, relacionadas con el marco legal el cual aplica a las empresas de servicios públicos domiciliarios, los elementos específicos del sistema de control interno acorde a la ley 87 de 1993, vemos de manera sorprendente que la empresa de servicios públicos domiciliarios públicas o privadas no tienen la obligación de implementar el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) sino cualquiera de los modelos internacionales existentes como el Committee of Sponsoring Organizations of the Trade Way Commission (COSO), Criteria of Control Committee (COCO) y Comité Cadbury (CADBURY).

En este tercer tema, vemos los logros alcanzados por la implementación del sistema de control interno, como han sido la consumación del control social, la medición de los indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad, que se han establecido por medio del sistema de control interno, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, indicadores

creados, visión y misión por parte de la alta gerencia y los empleados de las empresas de servicios públicos gracias al cambio cultural que ha tenido.

Se concluye con el cuarto tema, con un breve resumen del marco legal, el cual define que es la oficina de control interno, se desarrollan las diferentes funciones en las que se enmarca su rol como son: la valoración del riesgo, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, el fomento de la cultura de control y la relación con los entes externos.

## CONCEPTOS BÁSICOS

Como un primer ángulo para abordar el desarrollo del tema se hace necesario tener claro los criterios básicos sobre los cuales se edificó esta investigación y para ello es necesario definir los conceptos de Control Interno, Servicios Públicos, Superintendencia de Servicios Públicos y Empresa de Servicios Públicos.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, define en su boletín número cinco (5) el control interno (1957) como:

El sistema por el cual se da efecto a la administración de una entidad económica, en ese sentido, el término administración se emplea para designar el conjunto de actividades necesarias para lograr el objeto de la entidad económica. Abarca, por lo tanto, las actividades de dirección, financiamiento, promoción, distribución y consumo de una empresa; sus relaciones públicas y privadas y la vigilancia general sobre su patrimonio y sobre aquellos de quien depende su conservación y crecimiento. (p.10)

Para, Chapman, (1965) el Control Interno es: “El programa de organización y el conjunto de métodos y procedimientos coordinados y adoptados por una empresa para salvaguardar sus bienes, comprobar la eficacia de sus datos contables y el grado de confianza que suscitan a efectos de promover la eficiencia de la administración y lograr el cumplimiento de la política administrativa establecida por la dirección de la empresa”. (p.26).

Según Newton, (1976) el Sistema de Control Interno, como: “el conjunto de elementos, normas y procedimientos destinados a lograr, a través de una efectiva planificación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión para el logro de los fines de la organización.” (p.16).

Por otra parte la Legislación Colombiana define el Control Interno para las empresas de servicios públicos domiciliarios en la Ley 142 de 1994 en su Artículo 46, como: “El conjunto de actividades de planeación y ejecución, realizado por la administración de cada empresa para lograr que sus objetivos se cumplan. El control interno debe disponer de medidas objetivas de resultado, o indicadores de gestión, alrededor de diversos objetivos, para asegurar su mejoramiento y evaluación.” (p.12).

En consecuencia deducimos que el control interno es una herramienta que utiliza la administración para detectar las necesidades y problemas de la organización a nivel comercial, laboral, legal, financiero y social. Con esto se busca dar solución a las necesidades y problemas por medio de un modelo de planificación y gestión, medido a través de indicadores y ligado a unos planes de acción que permita alinear a la organización con su estrategia.

Ahora que tenemos claro el concepto de Control Interno procedemos a definir, el significado de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en la revista Nuestros Servicios Públicos Domiciliarios; (1997), define los Servicios Públicos Domiciliarios como aquellos que: “Reciben las personas en su domicilio, que sirven para satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población. Estos servicios pueden ser prestados por el Estado o por particulares; la prestación de estos servicios está bajo la regulación, control y vigilancia del Estado”. (p. 49).

Castellín, (1998) señala: “Que los Servicios Públicos, son actividades realizadas por entidades públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución o por la Ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda”. (p.1).

La Constitución Política de 1991, en su artículo 365 señala lo siguiente: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios”. (p 112).

Así mismo, la Ley 142 de 1994, en su Artículo Cuarto, los Servicios Públicos Domiciliarios son: “Todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales el de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible.”(p.27).

Es claro entonces que los Servicios Públicos Domiciliarios, es una actividad de carácter prestacional y obligatoria que debe prestar el Estado por intermedio de una empresa privada o pública donde dicha empresa se compromete a prestar los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible. Respecto a la definición de Empresa de Servicios Públicos y Superintendencia de Servicios Públicos, solamente nos referimos a la que registra la Ley 142 de 1994, ya que los diferentes exponentes, se limitan a dar el concepto que se registra en la ley antes mencionada.

La Ley 142 de 1994, artículo 14 Numeral 14.30, define la Superintendencia de Servicios Públicos de la siguiente manera: “Es una persona de derecho público adscrita al Ministerio de Desarrollo que tendrá las funciones y la estructura que la ley determina.



En la presente ley se aludirá a ella por su nombre, o como "Superintendencia de Servicios Públicos" o simplemente, "Superintendencia". (p. 33).

El artículo 17 de la ley 142 de 1994, define la empresa de servicios públicos como: "Sociedades cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos", por otro lado en su artículo 14, numerales 14.5, 14.6, 14.7, nos da una definición de empresa de servicios públicos de acuerdo a la naturaleza jurídica de su creación:

Se entiende por Empresas de Servicios Públicos Oficiales, aquella cuyo capital es aportado por la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas en la cual tienen el 100% de los aportes, Empresa de Servicios Públicos Mixta, cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50% y Empresa de Servicios Públicos Privada, es donde el capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares. (p.32).

Por lo anterior, deducimos que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es un organismo, creado por el Estado para, ejercer el control, la inspección y la vigilancia de las entidades prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios Públicas o Privadas y que las Empresas de Servicios Públicos son la encargadas de presta a la comunidad uno o más servicios públicos correspondiente a acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible.

En conclusión, quedan claros los conceptos básicos de esta investigación para proceder a realizar una exposición más centrada en torno a la aplicación del Control Interno en los Servicios Públicos Domiciliarios.

## IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Desde que se expidió la Constitución de 1991, el tema de control interno ha tenido un permanente desarrollo normativo que ha ido dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo; los artículos que constituyen el punto de partida para el desarrollo normativo en materia del control interno son los artículos 209 y 269, que 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.

Es de aclarar que antes de la constitución de 1991, el primer control que estableció el Estado en los servicios públicos; fue el Control Fiscal, el cual era ejercido por medio de la Contraloría General de la Nación, la cual tenía la función de realizar auditorías sobre el manejo del tesoro público; es decir que este se preocupaba por las finanzas de las empresas y no por ver si estas cumplían con su objetivo social el cual era y sigue siendo la buena prestación de servicios públicos a los usuarios.

Por lo tanto la implementación del Control Interno en los servicios públicos domiciliarios, se definió en la Ley 142 de 1994 en el título IV Otras Disposiciones, capítulo I Del Control de Gestión y Resultado, capítulo II Información de las Empresas de Servicios Públicos, capítulo III De las Expropiaciones y Servidumbres, capítulo IV Toma de Posesión de las Empresas de Servicios Públicos y capítulo V Liquidación de las Empresas de Servicios Públicos.

Ahora bien, daremos una explicación breve de los capítulos donde se especifica la implementación del control interno en los servicios públicos; en el primer capítulo a estudiar se indica los principios rectores del control interno que deben implementar en

las empresas, la definición de control interno, la función de la Superintendencia de Servicios Públicos, las facultades que tienen las empresas de servicios públicos para contratar entidades privadas que manejen la auditoría interna de gestión de resultados y se encarguen de definir el procedimiento del control interno, el deber de informar a la superintendencia de servicios públicos sobre los resultados obtenidos de la auditoría externa así como solicitar cambio de los auditores externo, además se da la definición de control de gestión y resultado indicando que este es un proceso que busca que las metas sean congruentes con las directrices de planeación estratégica.

El segundo capítulo de la citada Ley, obliga a las empresas de servicios públicos domiciliarios que se debe reportar las evaluaciones de los auditores externo a la Superintendencia de Servicios Públicos al Sistema Único de Información y estas deben ser publicadas anualmente en medios masivos de comunicación para que sea conocida por los usuarios.

No obstante apreciamos que la implementación del control interno, se encuentra descrita en los capítulos uno y dos, ya que estos nos brindan de manera detallada de cuáles son los mecanismos que deben utilizar las empresas de servicios públicos para llevar a cabo una buena ejecución del control interno y así aplicar los principios rectores que van encaminados, a que se logren las metas y propósitos en determinado tiempo, minimizando en lo posible los diferentes riesgos implicados en el logro de sus objetivo; con esto se busca generar más confianza ante los usuarios, terceros, empleados y dueños de dichas empresas. De igual forma el área de control interno, no solamente ayuda a las empresa de servicios públicos domiciliarios a prestar una mejor atención a sus clientes; sino que a través de esta, el estado se aseguraba de utilizar un instrumento gerencial más que un mecanismo de inspección, vigilancia y sanción.

Por consiguiente los elementos específicos del sistema de control interno<sup>1</sup> que deben aplicar las empresas de servicios públicos domiciliarios son: a) Esquema organizacional, b) Plataformas estratégicas, c) Políticas, d) Planeación, e) Procesos y

---

<sup>1</sup> La directiva presidencial 01, define los elementos específicos del sistema de control interno, en armonía con los elementos generales contemplados en la Ley 87 de 1993.

procedimiento, f) Indicadores, g) Sistemas de información y comunicación, h) Manual de funciones, i) Administración de talento humano y de los recursos físicos y financieros y j) Evaluación del sistema del control interno, fijando las directrices para el desarrollo de estos elementos.

Por otra parte se hace necesario aclarar, que las empresas de servicios públicos domiciliarios, no tienen la obligación de implementar el Modelo Estándar de Control Interno MECI, como si están obligadas, las demás empresas del Estado, esto debido a que estas son empresas mixtas o privadas donde el capital del Estado es menor al 50% de sus acciones; por otro lado el artículo 186<sup>2</sup> de la Ley 142 de 1994 expresa que está reglamentado de manera general las actividades relacionadas con los servicios públicos definidos en esta ley; derogando todas las leyes que le sean contrarias y prevalecerá y servirá para complementar e interpretar las leyes especiales que se dicten para algunos de los servicios públicos a los que ella se refiere.

Acorde a lo determinado en el artículo 17<sup>3</sup> de la ley 142 de 1994 y la Constitución de 1991, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas que presten servicios públicos, será la cual contempla las siguientes competencias en materia de control interno.

Corresponde a cada entidad prestadora de servicios públicos: realizar un conjunto de actividades de planeación y ejecución para lograr que sus objetivos se cumplan; definir y diseñar lo procedimiento de control interno, así como la evaluación periódica de sus cumplimientos, de acuerdo con las reglas que establezcan las Comisiones de Regulación, actividad que podrá ser contratada con empresas privadas y organizar la auditoría interna de la empresa estableciendo sus funciones:

---

<sup>2</sup>ARTÍCULO 186. CONCORDANCIAS Y DEROGACIONES. Para efectos del artículo 84 de la Constitución Política, esta ley reglamenta de manera general las actividades relacionadas con los Servicios Públicos definidos en esta ley; deroga todas las leyes que le sean contrarias; y prevalecerá y servirá para complementar e interpretar las leyes especiales que se dicten para algunos de los servicios públicos a los que ella se refiere. En caso de conflicto con otras leyes sobre tales servicios, se preferirá ésta, y para efectos de excepciones o derogaciones, no se entenderá que ella resulta contrariada por normas posteriores sobre la materia, sino cuando éstas identifiquen de modo preciso la norma de esta ley objeto de excepción, modificación o derogatoria.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 17. NATURALEZA. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley.

Al gerente de cada empresa: responder por el diseño y aplicación del control interno

A la auditoría interna u oficina de control interno: evaluar y vigilar el diseño de control diseñado por la Gerencia.

A las comisiones de regulación: promover y regular el balance de los mecanismos de control, determinar los criterios, evaluaciones y modelos de control interno; velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las empresas de servicios públicos. Para ello, vigilara que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelo que defina las comisiones de regulación y podrán apoyarse en otras entidades oficiales y particulares.

De acuerdo a lo anterior las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden adoptar cualquiera de los modelos internacionales existentes como el modelo COSO, COCO y CADBURY; viendo los principios rectores de estos sistemas encontramos que el MECI 1000 de 2005, consiste en una adaptación que ha hecho el Estado del modelo COSO para su aplicación en las entidades públicas Colombianas, con el fin de mejorar sus sistemas de control interno. A su vez el MECI 1000 puede integrarse con otros modelos estándares internacionales de gestión que han sido probados con éxito en diversos tipos de organizaciones a nivel mundial, siendo totalmente compatible entre sí.

Como podemos ver las empresas de servicios públicos pueden hacer uso de cualquier modelo de control interno, un ejemplo claro es el que realizó TRANSELCA S.A. ESP, empresa encargada de prestar el servicio de energía que de acuerdo a su Auditoría Externa de Gestión y Resultado, correspondiente al año 2010; efectuaron el análisis con los componentes del sistema de control interno del modelo COSO. (Asociados, 2010)

Debido a la obligatoriedad que las empresa prestadoras de servicios públicos tengan controles de gestión y resultados; se pretende que la auditoría informe las situaciones que pongan en riesgo la viabilidad financiera de la empresa, las debilidades y las situaciones que afecten el desempeño de la misma; esto con la finalidad de permitir la

evaluación del cumplimiento del control interno por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Adicional a estos se evalúa la gestión financiera, técnica, administrativa y el balance de los mecanismos de control aplicables de las empresas de servicios públicos.

## LOGROS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Ahora bien uno de los logros alcanzados con la ejecución del control interno, se articula en la consumación del control social ejercido por los usuarios a través de las quejas<sup>4</sup> y reclamos<sup>5</sup>. Con el control interno, estos mecanismos de defensa son de gran importancia para los usuarios y las empresas de servicios públicos domiciliarios porque a través de estos se realiza la medición de los indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Esta medición de los indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad se generan por medio de diferentes actividades, como encuestas de satisfacción a los usuarios o suscriptores de servicios, por el control que se realiza a la cantidad de peticiones, quejas y reclamos que atiende las empresas en su áreas de reclamos por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como de las sanciones administrativas correspondientes (multas y amonestaciones). (Domiciliarios S. d., 2010)

Entiéndase por multa, la sanción pecuniaria equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales por la omisión de atender las peticiones, quejas o reclamos presentados por el usuario o el incumplimiento de promesas dadas a los usuarios en atención a sus reclamaciones. La amonestación corresponde a una reconvención a la Empresa

---

4 La queja, es el medio por el cual el usuario o suscriptor pone de manifiesto su, inconformidad con la actuación de determinado o determinados funcionarios o su inconformidad con la forma y condiciones en que se ha presentado el servicio, artículo 45 del decreto 1842 de 1991, Estatuto del Defensa del Usuario

5 El reclamo, es un procedimiento utilizado por los usuarios para que la empresa revise la facturación de los servicios prestados, artículo 44 del decreto 1842 de 1991, Estatuto del Defensa del Usuario.

prestadora del servicio por el incumplimiento normativo presentado sin una sanción de tipo monetario.

Es importante enfatizar que con la implementación del control interno, las empresas de servicios públicos, generaron cambios importantes en su entorno con la finalidad de dar solución a las peticiones, quejas y reclamos de los usuarios, evitando de esta manera las sanciones correspondientes.

Por lo anterior las empresas se encaminan a satisfacer las necesidades de los usuarios, cumplir con los objetivos estratégicos, indicadores creados, visión y misión; en otras palabras estas empresas buscan determinar el consumo de sus clientes, facturar ese consumo y cobrar el mismo, se puede decir que la ecuación básica de estas empresas es el precio al cual será facturado el consumo y la cantidad consumida por los clientes.

En pocas palabras un logro importante del control interno fue y sigue siendo los cambios culturales que vivieron los empleados y la alta gerencia de las empresas de servicios públicos, quienes antes pensaban en el sostenimiento de su capital, sacrificando las necesidades de sus clientes externo e internos; generando un cambio de mentalidad hacia el conocimiento de mercado, la tecnología, la satisfacción de las necesidades de los usuarios con nuevos y mejorados productos que los posicionaran como empresas competitivas a través de la experiencia cliente – empresa *Customer Relationship Management (CRM)*. Estos cambios culturales han llevado a que las empresas tome una actitud de apoyo y conciencia ciudadana que han generado confianza, credibilidad y solidaridad mutua, haciendo que el entorno sea más ágil, funcional, operativo y asegurando con esto una buena calidad en sus productos y servicios, así como el cumplimiento de los indicadores de eficiencia y eficacia. (Asociados, 2010)

Además de los logros mencionados con anterioridad, las empresas de servicios públicos se han esmerado por cumplir con los objetivos principales del control interno, como ha sido la obtención de la información financiera oportuna, confiable y suficiente

como herramienta útil para la gestión y control comercio, y dar de forma más transparente el estado de la misma a sus inversionistas, a la alta dirección y la Superintendencia de Servicios Públicos con el informe anual de gestión y resultados.

También han optado por medidas adecuadas para la protección de uso y conservación de los recursos financieros, materiales, técnicos y cualquier otro recurso de propiedad de la entidad; dando un uso diferente a estos recursos, como lo son el arrendamiento de los inmuebles que se encuentran sin uso o adaptándolos nuevamente para ser utilizados por la empresa, los cambios de equipos portátiles o computadores de mesa ya no son desechados, se remite a entidades estudiantiles para su uso, procura realizar eventos en espacios de la empresa para no hacer grandes inversiones monetarias en rentar auditoria en otro lugar.

Por otra parte se han encargado de promover la eficiencia organizacional de la entidad para el logro de sus objetivos y misión, esto lo ha logrado con campañas de información en la red interna de la Empresa y pagina web, indicando cuáles son sus objetivos estratégicos, misión y visión, tanto a los empleados como a los clientes o usuarios que ingresan a estas páginas y realizando talleres a sus empleados sobre la importancia de cumplirlos.

Además, se aseguran que todas las acciones institucionales en la entidad se desarrollen en el marco de las normas constitucionales, legales y reglamentarias, este objetivo se ha logrado informando a los empleados y alta gerencia al momento de la vinculación con la empresa, que los servicios públicos domiciliarios se desarrollan por medio de la ley 142 de 1994 y demás decretos reglamentarios, que sus actividades están reguladas y vigiladas por medio de las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y las Comisiones de Regulación respectiva de cada Superintendencia. Adicionalmente las empresas se encuentran obligadas de publicar en su página web las normas por las cuales están reguladas e informar el ente encargado de su control, para que los usuarios y suscriptores conozcan ante quien acudir en caso de ser transgredidos algunos de sus derechos.



Como podemos observar las empresas de servicios públicos han alcanzado cambios importantes con la implementación del control interno, prueba de ello se reflejan en la presentación de las Empresas en sus páginas WEB donde es posible encontrar definido cada uno de los fines y objetivos establecidos por parte de la auditoría de control de gestión y resultado. (Asociados, 2010)

## ROL DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO

Antes de entrar a hablar sobre este tema, hay que dejar claro que la Ley 142 de 1994 de los Servicios Públicos Domiciliarios en su título IV, Otras disposiciones en sus artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, y 53 nos habla de cómo se debe implementar el sistema de control interno en las empresas de servicios públicos haciendo referencia a los principios rectores del control, su definición, participación de la Superintendencia, las facultades para asegurar el control interno, la responsabilidad por el control interno, el control fiscal en las Empresas de Servicios Públicos con participación del Estado y Auditoría Externa.

La Ley 87 de 1993, en sus artículos 9, 10, 11, 12 y 14, desarrolla el marco legal y constitucional que determina el rol de la oficina de control interno delimitando la definición de jefe de la oficina de control interno, la designación de la oficina de control interno, las funciones de los auditores y el informe de los funcionarios de control interno.

La Ley 87 de 1993 define esta dependencia como “uno de los componentes del Sistema de Control Interno, del nivel directivo, encargada de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la alta dirección en la continuidad del proceso administrativo, la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”. (p.4).

Podemos deducir que la oficina de control interno tiene un papel evaluador y asesor que determina la efectividad del sistema con miras a contribuir a la alta dirección en la toma de decisiones que orienten el accionar administrativo hacia la consecución de los fines estatales. Queda claro que el diseño, la implementación, mantenimiento y ejecución del sistema de control interno, depende de la responsabilidad de los encargados en los diferentes procesos y no de la oficina de la control interno a la cual le atañe como dijimos anteriormente desarrollar un papel evaluador y asesor independiente.

Por lo anterior, la obligación y responsabilidad de la alta dirección es contar con un sistema de control interno responsable de la formulación de objetivos y metas, mientras que la oficina de control interno ejerce la verificación de los objetivos y metas que se han cumplido para los fines previstos. De ahí que la oficina de control interno es una dependencia que hace parte de la estructura formal de cada empresa, dentro del nivel gerencial, con funciones específicas de asesoría y evaluación de los controles establecidos en cada entidad.

Es de anotar y resaltar que una de las funciones principales de la oficina de control interno de cualquier empresa de servicio público domiciliario o cualquier otra empresa que pertenezca o no al Estado, es la de generar valor agregado a las operaciones que desarrolle en pro de su cliente externo, y generar en sus empleados un conocimiento real de los estado contables, financieros, de planeación, de información y operaciones existentes de tal forma que permita reorientar de manera oportuna las estrategias y acciones para llegar a cumplir los objetivos empresariales propuestos por el sistema de control interno.

Es por lo anterior que la alta gerencia se debe esmerar al momento de la creación de la oficina de control interno, ya que debe contar con profesionales con conocimiento del objetivo de las empresas de servicios públicos domiciliarios; asegurando satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población correspondiente a acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible.

Además, deben contar con la experiencia y criterio de cómo organizar el sistema de control interno y el ejercicio de las auditorías internas, es de aclarar que el Estado Colombiano le da la oportunidad a las empresas públicas o privadas de servicios públicos domiciliarios de contratar entidades privadas para que ejerzan la función antes descrita.<sup>6</sup>

La función de la oficina de control interno está enfocada en desarrollar actividades objetivas de evaluación y asesorías que contribuyan al mejoramiento continuo de los procesos de administración de riesgo, control y gestión de las empresas de servicios públicos, por lo que el Decreto 1537 de 2001 en su artículo 3 en marca los cinco roles que debe desempeñar la oficina de control interno los cuales son: “valoración de riesgos, acompañamiento y asesorías, evaluación y seguimiento, fomento a la cultura del control, y relación con entes externos”. (p.1).

La valoración del riesgo o administración del riesgo, es un elemento fundamental en el desarrollo del control interno; esto teniendo en cuenta que en esta etapa se realiza la evaluación de aseguramiento sobre la efectividad del manejo de los riesgos, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el sistema de control interno y estar preparado para enfrentar cualquier contingencia que se pueda presentar. Esta premisa está sustentada en lo previsto en el Decreto 1537 de 2001 en su artículo 4.

La identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las Oficinas de Control Interno, evaluando los aspectos tanto internos como externos que pueden llegar a representar una amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales con miras a establecer acciones efectivas representadas en actividades de control acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las Oficinas de Control Interno e integradas de manera inherente a los procedimientos. (p.2).

---

<sup>6</sup> Ley 87 de 1993 Artículo 7. CONTRATACION DEL SERVICIO DE CONTROL INTERNO CON EMPRESAS PRIVADAS. Las entidades públicas podrán contratar por empresas, privadas Colombianas de reconocida capacidad y experiencia el servicio de la organización de Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías interna.

Ley 142 de 1994, ARTÍCULO 48. FACULTADES PARA ASEGURAR EL CONTROL INTERNO. Las empresas de servicios públicos podrán contratar con entidades privadas la definición y diseño de los procedimientos de control interno, así como la evaluación periódica de su cumplimiento, de acuerdo siempre a las reglas que establezcan las Comisiones de Regulación.

La valoración del riesgo se medirá por medio de la oficina de control interno, a través de una auditoría interna que busca evaluar de manera objetiva si las empresas de servicios públicos están asegurando y administrando de manera apropiada los riesgos empresariales y que el sistema de control interno está siendo operado efectivamente por parte de la alta gerencia quienes tiene la responsabilidad de la administración del riesgo.

El artículo 9 de la Ley 87 de 1993, señala que le corresponde a la oficina de control interno, “asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”. Este artículo nos define los parámetros del rol de acompañamiento y asesoría que consiste en que la oficina de control interno de la empresa de servicios públicos domiciliarios debe tener una buena relación de comunicación con la alta gerencia que permita identificar de manera ágil y segura cuáles son las necesidades de la entidad para así poder dar las recomendaciones y orientación técnica adecuadas que permitan evitar desviaciones en los procesos, actividades y tareas; implementar y fortalecer el sistema de control interno en los procesos críticos, incrementar la calidad y veracidad de la información y mejorar los procesos y eficacia de la operación.

Por medio del rol de acompañamiento y asesoría de la oficina de control interno lo que se busca es generar confianza institucional para lograr el fortalecimiento del sistema de control interno, esa confianza institucional se ve claramente desarrollada en los cambios culturales que vivieron los empleados y la alta gerencia de las empresas de servicios públicos, tal como se describió al desarrollar el tema Logros de la Implementación del Sistema de Control Interno en las Empresas de Servicios Públicos.

Sin embargo es fundamental que la Oficina de Control Interno comprenda que su rol de asesoramiento y acompañamiento, está orientado a evitar desviaciones en los planes, procesos, actividades y tareas asignadas, identificar fuentes de recuperaciones,

ahorros, incrementar la calidad y veracidad de la información, identificar riesgo a través de la auditoría y evaluar la administración de los mismos.

Esta función asesora se desarrolla suministrando información solicitada, ofrecer solución a un problema, dirigir el diagnóstico que pueda redefinir un problema, suministro de recomendaciones específicas y viables, ayuda a la aplicación práctica de las medidas, obtener el consenso y compromiso, facilitar el aprendizaje organizacional y mejoramiento de la efectividad en la gestión orientada a resultados.

El rol de evaluación y seguimiento, consiste en la evaluación independiente del sistema de control interno y de plantear las recomendaciones y sugerencias que contribuyan a su mejoramiento y optimización, esta se ejecuta a través de una evaluación del sistema de control interno y auditoría interna.

La primera busca evaluar y contribuir a la mejora de los procesos de gestión, control y administración de la empresa, asistir en el mantenimiento de controles efectivos, mediante la evaluación de la eficacia y eficiencia y evaluar la adecuación de los controles que comprende la administración, las operaciones y sistemas de información de la empresa, el segundo elemento es una herramienta que busca analizar las debilidades y fortalezas del sistema de control interno, así como el desvío de los avances de las metas y objetivos trazados que influyen en los resultados operacionales de la empresa. Su objetivo principal es formular recomendaciones de ajuste, mejoramiento de los procesos partiendo de la evidencias, soportes recolectados en la auditoría y servir de apoyo a la alta gerencia en el proceso de toma de decisiones a fin de que se cumpla con los objetivos esperados.

El rol de seguimiento, lo lleva a cabo la oficina de control interno una vez terminado la auditoría interna y la evaluación al sistema de control interno, informando a los empleados de la empresa, la adecuación de las medidas tomadas por la alta gerencia con relación a las observaciones y recomendaciones del trabajo informado derivado de las evaluaciones antes mencionadas en el párrafo anterior.

En el rol antes mencionado el jefe de la Oficina de Control Interno, es responsable de programar las actividades de seguimiento y debe basarse en los hallazgos, así como en el grado de dificultad y la cantidad de tiempo necesario para implementar la acción correctiva y debe ser parte del Plan de Acción formulado.

Antes de empezar a desarrollar el rol del fomento de la cultura del control, es necesario definir que es cultura desde el punto de vista antropológico “un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actividades en relación con la vida.”

Por medio del rol se busca afianzar mas el cambio cultural que se viene presentando en las conductas de la alta gerencia y los empleados que ya no se preocupan por tener más dinero y menos usuarios que gozaran de sus servicios; sino que velaban por el cumplimiento y mejoramiento de la visión, misión, planes, metas y objetivos planteados en el sistema de control interno que busca prestar un mejor servicio a los usuarios, asegurar sus finanzas, ganar más usuarios y mejora el buen nombre de sus empresa.

Esto lo logra la oficina de control interno a través de la implementación de un proceso de sensibilización, capacitación y divulgación en pro de la interiorización y compromiso de los empleados y la alta gerencia para dinamizar la cultura del control.

Ahora bien el último rol de la oficina de control interno que vamos analizar es la relación con entes externos, ya que dicha oficina es el puente entre los entes externos y la entidad misma, ya que para ello identifica previamente la información relevante y pertinente que estos requieran, así como los funcionarios idóneos para atender sus requerimientos.

En consideración a este rol, ciertos entes externos han regulado la forma como la oficina de control interno debe presentar la información entre las cuales se destacan la relación con la Contaduría General de la Nación quienes exigen que las entidades

deben rendir un informe de Control Interno Contable en donde se establece que se debe evaluar y determinar la eficiencia, eficacia y economía de los procesos corporativos de la entidad, planeación presupuestal, rentas, ingreso, nómina, adquisiciones o compras, deuda pública, cuenta por pagar, activo fijos (bienes, muebles, inmuebles y ambientales), establecer la confiabilidad, oportunidad y utilidad social financiera, económica y social. Este informe debe ser enviado por el representante legal de la entidad con el anexo a la información financiera, económica y social en los términos establecido por la Contaduría General de la Nación.

Con respecto a la Contraloría General de la Nación, este aplica para las empresas de servicios públicos donde un porcentaje de las acciones pertenece a la nación y deberán rendir informe sobre la austeridad del gasto y eficiencia del gasto público. Este informe es mensual o por el periodo que establezca el Gobierno Nacional, sobre austeridad y eficiencia del gasto público, este informe es mensual y se debe presentar el último día hábil del periodo siguiente.

Adicionalmente la ley 142 de 1994 y 689 de 2001, también regula la relación de la oficina de control interno con entes externo, donde se establece la obligatoriedad de que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben publicar el resultado de la auditoría de gestión y resultado como mínimo una vez al año, para que la superintendencia tenga conocimiento de las situaciones que pongan en riesgo la viabilidad financiera de la empresa, las debilidades importantes del sistema de control interno y las situaciones que afecten el desempeño de la misma.

## CONCLUSIONES

En la actualidad nos seguimos sorprendiendo sobre los hechos más relevantes que han trascendido a través de la historia. Pensar que las personas del pasado tenían costumbres totalmente diferentes, a la de nosotros, aunque si ellos vieran nuestras costumbres también estarían desconcertados. Todo esto es debido al progreso del hombre, tanto en la sociedad como en la tecnología. Un ejemplo claro de esta evolución ha sido la implementación del sistema de control interno, en las empresas de servicios públicos que ha permitido que los empleados y la alta gerencia se adaptaran a los cambios y riesgo constante que se presentan en torno al negocio de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Dentro de esos cambios obtenidos por las empresas de servicios públicos se resalta el cultural, el cual logro un interés colectivo por satisfacer las necesidades de los usuarios, suscriptores y clientes en la prestación de los servicios, en adquirir nuevos clientes y tecnología para estar a la vanguardia de sus competidores.

Esta adaptación se logro a través de la implementación del sistema de control interno que busca fortalecer el ejercicio del proceso de información y comunicación hacia la ciudadanía, los empleados, el estado, la alta gerencia y terceros interesados, así como la obtención de información confiable y oportuna que facilite la toma de decisiones a la alta gerencia.

La obtención de información confiable y oportuna se logra a través de la auditoría externa de control de gestión y resultados; la cual busca cumplir con la normatividad establecida por las Superintendencias de Servicios de reportar anualmente las situaciones que ponen en riesgo el estado financiero de las empresas, las debilidades y escenarios que afecten el desempeño de las oficinas de control interno.



Se resalta que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están obligado a la implementación del modelo estándar de control interno, conocido como MECI 1000: 2005, reglamentado mediante el decreto 1599 del 20 de marzo de 2005, sino que tiene la capacidad de utilizar cualquiera de los elementos de gestión estándar internacional de control interno validos como el COSO, COCO, CADBURY y COBIT; debido a que a través de estos modelos pueden establecer, documentar, implementar y mantener el sistema de control interno en dichas entidades.

Hay que dejar claro que la Ley 87 de 1993, establece el marco legal de las funciones de la oficina de control interno, mientras que la Ley 142 de 1994, determina el marco legal del sistema de control de calidad que debe aplicar las empresas de servicios públicos privas o públicas.

Dentro de los roles asignadas a las oficinas de control interno se destacan la valoración de riesgo, acompañamiento y asesoramiento, evaluación y seguimiento, fomento a la cultura del control y relación con entes externos los cuales tienen la función de mejorar los procesos administrativos del riesgo, control y gestión de la empresa.

## REFERENCIA

Asociados, A. J. (2010). *Auditoria de Gestión y Resultado TRANSELCA E.S.P.* Medellín - Antioquia.

*Constitución Política de Colombia.* (1991). Bogota D.C: Gaceta Constitucional 116.

Domiciliarios, S. d. (2005). *Guía del Usuario De Servicios Públicos Domiciliarios.* Bogotá D.C. .

Domiciliarios, S. d. (2010). *Informe de Cumplimiento de Indicadores.* Bogota D.C.

Domiciliarios, S. d. (1997). *Nuestros Servicios Públicos Domiciliarios.* Bogotá D.C.

*Elementos Técnicos y Administrativos que Fortalecen el Sistema de Control Interno en las Entidades y Organismos del Estado Decreto 1537 .* (2001). Bogotá D.C: Publicado por el Diario Oficial No 63655 del 26 de julio de 2001.

*Normas de Ejercicio de Control Interno (Ley 87).* (1993). Bogotá D.C: Publicado por el Diario Oficial No 52544 del 29 de noviembre de 1993.

Pública, D. d. (2010). *Manual de Implementación, Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, MECI 1000:2005.* Bogotá D.C .

Pública, D. d. (2010). *Departamento de la Administrativo de la Función Pública. DAFP. (2010). Cartilla de AdministrManual de Implementación, Compilación de Concepto Frente a la Importancia del Modelo Estándar de Control Interno MECI en el Estado Colombiano.* Bogotá D.C.

*Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142).* (1994). Bogota D.C: Publicado en el Diario Oficial No 41433 de 11 de julio de 1994.

Telefonica. (2010). *Informe de Cambios Culturales.* Bogota D.C.

UNAM, I. d. (2010). *Régimen Constitucional Colombiano del Servicio Público*. Bogotá D.C.