

El sistema de control interno como herramienta de efectividad para las entidades públicas en Colombia

Laura María Valencia Saldarriaga

Introducción

Hasta la Constitución de 1991, el concepto de control interno, se asociaba con auditoría, particularmente en procesos de pagos, ingresos, nómina, entre otros, lo cual se conoce en la actualidad como control previo. Esta definición ha evolucionado el concepto de control interno hasta definirse como una serie de instrumentos que permiten fortalecer la gestión dentro de una organización del sector público. Hoy, estas trabajan día a día hacia el logro de sus objetivos, y en ese camino enfrentan riesgos que amenazan el logro de los mismos como por ejemplo la corrupción y la poca participación ciudadana, por eso es importante que sin importar el tamaño o el sector donde la empresa se desenvuelva, es vital que cuente con un sistema de control interno que permita afrontar el contexto donde se encuentra y los cambios que se generan, de tal forma que pueda cumplir con los objetivos definidos y que haga parte de la cultura organizacional.

Cualquier organización del sector público que implemente un sistema de control interno debe conocer el contexto que le permita de manera objetiva la implementación del mismo, y es de obligatorio análisis el modelo COSO. El COSO es el referente en el contexto mundial que las prácticas de auditoría recomiendan aplicar. El COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway) define control interno como “un proceso ejecutado por el Consejo Directivo, la administración u otro personal de una organización, diseñado para proveer seguridad razonable en relación con el logro de los objetivos relativos a la eficiencia y eficacia de las operaciones, a la confiabilidad de la información (financiera y no financiera) y al cumplimiento de leyes y regulaciones” (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO, 2013)

La anterior definición provista por el COSO contiene varios conceptos importantes para entender la tesis sobre la cual se fundamenta el Control Interno:

- El control interno, es un proceso integrado a los procesos de la organización, una serie de acciones que están presentes en las actividades y que son inherentes a la dirección que ejerce la administración. el control interno no es solamente manuales de políticas y formatos.
- El control interno es ejecutado por personas, en cada nivel de la organización, el consejo directivo, la administración, los auditores internos y el resto del personal de una entidad; cada una con responsabilidades importantes para que el control sea efectivo. Son las personas de una entidad quienes lo desarrollan a través de lo que dicen y lo que hacen, son quienes establecen el direccionamiento estratégico y ponen en marcha las acciones para lograrlo, convirtiéndose así, en el factor más importante de un sistema de control interno.

En tándem con las anteriores concepciones, es importante aclarar que el control interno genera valor a la gestión de la organización, cuando se protegen los recursos y bienes de posibles riesgos, se garantiza la evaluación de la gestión de la organización, se asegura la oportunidad, confiabilidad y seguridad de la información, se previene el fraude, se promueve que el sistema disponga de mecanismos de verificación y evaluación, se vela por que se disponga de procesos de planeación, se logra la adhesión a la normatividad tanto interna como externa, se fomenta el autocontrol a través del fortalecimiento de herramientas que permitan la gestión individual de los funcionarios.

Se han dado varias interpretaciones a lo que significa “Control Interno” tanto para el mundo empresarial como para las organizaciones de carácter público, pasando de considerarse de una actividad a una autoridad ejercida de manera transversal en la estructura organizacional.

Por ejemplo, Salnave define control interno como las políticas, procedimientos, prácticas y estructuras organizacionales diseñadas para proporcionar razonablemente confianza en que los objetivos de los negocios serán alcanzados y que los eventos indeseados serán prevenidos o detectados y corregidos (Salnave, 2017). La Guía de auditoría para entidades públicas. Versión 2, conceptualiza sobre control interno como un proceso que se orienta a la regulación de la actividad organizacional más que a la limitación o restricción, a la anticipación más que a la retroalimentación, e incorpora la idea del control de desempeño no habitual en los controles tradicionales (Guía de auditoría para entidades públicas: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

Es esta definición la más ampliamente aceptada, y por lo tanto, dentro del concepto moderno de control interno esta se toma como referente y conlleva a que el control interno debe ser entendido como una función administrativa básica la cual busca dar "Sostenimiento a largo plazo a las organizaciones" (Guía de auditoría para entidades públicas: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015)., permitiendo el cumplimiento de los objetivos trazados en la organización. En esta misma guía se define que el proceso de control incluye en sus etapas, la medición la cual se hace contra estándares a fin de lograr los ajustes en los objetivos, pero en ningún apartado de la guía define la necesidad de incluir mecanismos de participación ciudadana para el mejoramiento de estos objetivos; este último punto será objeto de análisis más adelante en este documento.

En resumen, el control interno constituye una serie de acciones que se interrelacionan y se extienden a todas las actividades de una entidad, son parte de su gestión. El control interno es parte y está integrado a los procesos de gestión básicos: planificación, ejecución y supervisión, y se encuentra entrelazado con las actividades operativas de una organización. Los controles internos son más efectivos cuando forman parte de la esencia de una organización, cuando son "incorporados" e "internalizados" y no "añadidos". Luego de definir control interno, es necesario presentar el desarrollo histórico que ha tenido y el marco de normas que rigen el sistema de control interno en Colombia, en él se hace alusión a normas y decretos:

El Sistema de Control Interno a partir de la Constitución Política de Colombia de 1886

La constitución del 4 de agosto de 1886 no tenía claridad acerca de la forma de realizar el control a las actuaciones del Estado, más tarde con las reformas constitucionales se logró un aporte a la modernidad administrativa gubernamental acorde a las respectivas épocas. En 1923, con el trabajo de la misión Kemmerer se concretaron varios proyectos, convertidos en leyes por el Congreso de la República, entre ellos, la Ley de Contraloría, que transformó la antigua Corte de Cuentas en la Contraloría General de la República, quien años más tarde comienza a ejercer un control presupuestal de ingresos y egresos, así como de vigilancia de rendición de las cuentas de las entidades públicas.

La crisis económica de 1929 y los graves conflictos rurales y obreros de los años veinte, parecían exigir nuevos instrumentos legales. El liberalismo planteaba, como respuesta a los desafíos, un programa de Estado intervencionista, capaz de orientar la vida económica y de colocarse como árbitro en los conflictos entre las distintas clases sociales (Melo, J. O., & Álvarez, L. A., 1996).

Hacia el año 1945 mediante reforma constitucional denominada enmienda constitucional de 1945, se asigna a la Contraloría la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública, significaba que todos los organismos públicos eran vigilados directamente por funcionarios de la Contraloría General de la República los cuales se ubicaban dentro de las instalaciones físicas de los organismos, este modelo entró en crisis a comienzos de los años 70, constituyéndose en un gran cuello de botella para la administración pública por cuanto eran coadministradores, puesto que la administración no podía ejecutar su presupuesto sin llevar la firma y revisión de la Contraloría.

La Ley 19 de 1982, por la cual “se definieron nuevos principios de los Contratos administrativos y se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976”, otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para revisar la legislación sobre contratación administrativa derivando en la eliminación del Control Previo a la contratación administrativa mediante el Decreto Ley 222 de 1983.

En conclusión, el Sistema de Control Interno del estado colombiano antes de 1991 era ejercido por la Contraloría General de la República a través de un control previo y perceptivo, sin tener en cuenta mecanismos o formas de participación ciudadana.

El Sistema de Control Interno a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991: Marco Normativo

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de 1991 a nuestro país. De la anterior descripción del Estado colombiano se originan unos principios que serán desarrollados a lo largo de la carta política. Los objetivos y valores que el constituyente de 1991 consagró se alcanzan a través de hechos concretos, para cuya realización es preciso contar con los recursos necesarios, que deben ser administrados con total rectitud, eficiencia y eficacia.

Desde que se expidió la Constitución de 1991, el tema del Control Interno ha tenido un permanente desarrollo normativo que ha ido dando respuesta a diferentes necesidades para su implementación y desarrollo; adicionalmente introdujo además del concepto de control interno, los instrumentos para que las instituciones cumplan con los objetivos y así contribuyan con el logro de los fines esenciales del estado. Los artículos que constitucionalmente dan vida al sistema de control interno son los siguientes:

- El Artículo 209 de la constitución política en sus incisos primero y segundo. Este menciona “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991). Con este anterior artículo se logró establecer las labores de coordinación obligatorias para las autoridades administrativas y se logra establecer unas responsabilidades específicas frente al control en todos los niveles del gobierno.
- El artículo 269 menciona: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas” (Constitución Política de Colombia, 1991) Es evidente que con el anterior artículo se logra obligar a las entidades públicas del país, para que diseñen implementen o apliquen el control interno al interior de las entidades públicas, es decir todas las entidades públicas de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y los procedimientos internos implementados al interior de la organización, con esto se busca la concordancia de la entidad con el control interno.

Los anteriores artículos son el punto de partida para el desarrollo normativo en materia de control interno; dotando a la Administración Pública de una norma fundamental en relación con los principios que rigen la Función Administrativa y el Control Interno.

Es de anotar que en estos artículos se evidencia el objetivo de la constitución de 1991 de alcanzar la transparencia, incrementar la credibilidad en el sector público y empoderar al funcionario de su rol en una forma responsable y basada en la ética. Adicionalmente busca fortalecer al estado de herramientas que puedan mejorar su gestión desde el interior y que prendan las alertas en el momento adecuado señalando un camino basado en controles que se pueda ejecutar en forma clara, oportuna y medible.

Ley 87 de noviembre 29 de 1993

Con la expedición de la ley 87 de noviembre 29 de 1993, el Estado Colombiano define el sistema de control interno:

ARTÍCULO 1º: "Definición del 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 con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

ARTICULO 2º. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales;

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.
- f) 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;
- g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
- h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo

Esta ley sirve para implementar el concepto de control interno en las instituciones públicas, se establece el campo de acción, la plataforma que hoy sustenta el sistema de control interno en las instituciones públicas, es decir, todo el desarrollo normativo de estas disposiciones constitucionales a través de la ley mencionada, las cuales brindan a los organismos y entidades del Estado, lineamientos sobre la implementación y desarrollo del sistema de control interno:

La ley 87 de 1993 logra establecer un fin para el sistema de control interno, le da un sentido al sistema de control interno, donde se debe procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones que se hagan al interior de una organización debe ir en concordancia con las disposiciones constitucionales, normativas y legales vigentes. Así es como esta ley se convierte en un referente que materializa el espíritu de la constitución política con respecto al control interno permeando en forma continua la gestión de las instituciones públicas.

Ley 489 de 1998

Posteriormente a la Ley 87 de 1993 exactamente cinco años después se promulga la Ley 489 de 1998, donde se crea el sistema nacional de control interno como un referente y como un elemento orientador para la implementación de los sistemas de control interno del país.

Decreto Reglamentario 2145

En 1999, con el Decreto reglamentario 2145, posteriormente derogado por la Ley 1083 del 2015; se consolidó el papel de las diferentes instancias en materia de Control Interno dentro del Sistema Nacional, estableciendo por primera vez la obligación para todas las entidades del Estado, de presentar al Consejo Asesor un informe anual sobre el avance del Sistema de Control Interno Institucional.

Decreto 1537 (Derogado por el Decreto 1083 de 2015)

El año 2001, se caracteriza por la expedición de normas con mayor contenido técnico, como el Decreto 1537 (Derogado por el Decreto 1083 de 2015) en el que 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. Dentro del mismo decreto se definen las funciones de la Oficina de Control Interno, del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno y del Comité Interinstitucional de Control Interno. En el mismo año en el mes de noviembre se reglamenta la Rendición de Cuenta, su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría General de la República.

Decreto 1599 de 2005

Posteriormente en el año 2005 el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría evidencian la necesidad de estandarizar el sistema de control interno en las entidades públicas, lo cual al momento no se encontraba parametrizado, es por ello que ambas entidades firman un convenio para diseñar y proponer ante el estado colombiano un modelo estándar de control interno como un esfuerzo para contribuir a los sistemas de control interno del país, buscando la adopción, unificación implementación de un solo modelo, por ello producto de este esfuerzo nace para el 20 de mayo de 2005, el decreto 1599, donde se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el diseño, desarrollo y operación del sistema de control interno en las entidades del Estado, teniendo como referente las tendencias internacionales existentes sobre la materia entre las que se destacó el COSO como una buena práctica, introduciendo de esta manera elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno.

Con este decreto se logra articular el esfuerzo constitucional y el esfuerzo de la ley 87 de 1993 por implementar un sistema de control interno en las entidades públicas, estableciendo que el MECI no es solo una ley:

- Es una guía, frente a la capacidad que tiene de otorgarle a las instituciones públicas de la implementación adecuada del control interno en todas las entidades públicas del país.
- Es una estructura, de referencia porque gracias al Modelo Estándar de Control Interno, se logra estructura de manera organizada un sistema de control que permita cumplir con los fines esenciales del estado y los objetivos institucionales.
- Es una herramienta, ya que gracias al MECI se puede lograr el mejoramiento continuo de las instituciones del estado.

El MECI buscaba estandarizar una conducta específica en los servidores públicos y las entidades públicas, establecer una serie de compromisos y valores éticos, La estructura del Modelo comprendida inicialmente tres (3) Subsistemas, nueve (9) Componentes y veintinueve (29) Elementos de Control.

Hacia el año 2014, a través del Decreto 943, se adopta la actualización del Modelo Estándar de Control Interno, donde se determina las generalidades y se estructura lo necesario para establecer, implementar y fortalecer un sistema de control interno para las entidades y organismos del estado, de acuerdo a los dispuesto en el artículo 5 de la ley 87 de 1993, dicho modelo se implementará a través del Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno, del cual hace parte el mencionado decreto y se constituye como obligatorio su aplicación para las entidades del estado.

El MECI Versión 2014, al igual que la versión anterior, sigue alineado con el Sistema de Control Interno en cuanto a que se determinan los principios de autocontrol, autorregulación y autogestión, de esta misma manera se mantienen los principios establecidos por el Modelo COSO, se contempla el objetivo general o propósito del MECI, los objetivos de control de cumplimiento, los objetivos específicos de los módulos y eje transversal, se define la estructura del modelo, las instancias o actores que intervienen dentro del modelo y los roles y responsabilidades de cada uno de ellos frente al modelo. (Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014)

La nueva estructura del Modelo Estándar de Control Interno está compuesta por dos (2) Módulos, un (1) eje Transversal, seis (6) Componentes y trece (13) elementos, los cuales se ilustran en la tabla No. 1. La versión 2014 del MECI, no solo reagrupó y renombró los elementos del anterior modelo, sino que se pensó en darle una presentación que representara el concepto de sistémico, por lo cual se cambió su representación gráfica a la presentada en el gráfico No. 1.

La versión del 2005 se fundamentaba en la norma COSO, el cual es un referente normativo a nivel internacional el cual tuvo modificaciones en los años 2004 y 2006 y pese a que se implementó en el año 2005, en el siguiente año tuvo una nueva actualización; en este Decreto por primera vez se logra contemplar la posibilidad de que tanto el gobierno nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública puedan hacer modificaciones y actualizaciones según las necesidades que se evidencien, producto de la estructura administrativa o los nuevos modelos de gestión administrativa del país. Lo cual deberá hacerse desde el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno previa aprobación del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en material de Control Interno. Para concluir la historia de evolución del MECI en Colombia, ha sido relacionada con temas tales como: Prevención de la corrupción, transparencia, austeridad del gasto público, acceso de la información, racionalización de trámites, buen servicio al ciudadano y la mejora de la imagen del sector público en Colombia.

Decreto 1499 de 2017

Más adelante en el año 2017, se publica el Decreto 1499, por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto único Reglamentario, en lo que se relaciona con el sistema de gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, donde se pretende satisfacer las necesidades de los usuarios o clientes, brindando importancia a la gestión misional de las entidades, haciendo bien lo que deben hacer y que mejoren la calidad de vida del ciudadano, por lo tanto este nuevo enfoque sitúa al control interno centrado en la satisfacción de las necesidades de los usuarios de manera oportuna.

Con el Decreto 1499 se establece el Modelo Integrado de Planeación y Gestión el cual se desarrollará en entidades públicas que brindan resultados de valor; por lo tanto este sistema está comprometido en responder a los retos que tiene los entes territoriales del país: Lograr que los sistemas de gestión pasen de papel y de los formatos a la gestión institucional de cada entidad, unificar la cantidad de informes a presentar a los organismos de control, y reorientar los lineamientos del Sistema de Control Interno hacia el control de la gestión, mejorar la articulación de las políticas interinstitucionales y fortalecer la gestión de las instituciones en el territorio para que presten un servicio de calidad, oportuno y que responda a las necesidades y expectativas del ciudadano.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG

Por esta razón y teniendo en cuenta estas necesidades el Gobierno Nacional “creó y puso a disposición de las entidades del Orden Territorial el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, donde refleja su compromiso con los ciudadanos, la mejora de la calidad, la prestación de los servicios” (Decreto 1499, 2017). Del mismo modo MIPG es referente para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento y controlar la gestión pública para el logro de los resultados que resuelvan necesidades con integridad y calidad; toma una importancia muy relevante los valores, ya que busca no solo la integralidad de los sistemas, también de las personas que laboran en el sector público desarrollando estrategias al interior fortaleciendo la gestión presupuestal y el gasto público, el gobierno digital y la defensa jurídica de sus instituciones y al exterior de las mismas o hacia el ciudadano logrando un servicio de calidad, racionalizando trámites, facilitando la participación actividad y facilitando la utilización de herramientas digitales. En conclusión, este sistema facilita la gestión al interior con el fin de ofrecerle al ciudadano servicios de calidad en el momento que lo requiera.

Frente al control interno, MIPG promueve el mejoramiento continuo de las entidades, razón por la cual éstas deben establecer acciones, métodos y procedimientos de control y de gestión del riesgo, establece mecanismos para la prevención y evaluación del Modelo, por lo tanto, el control interno es la clave para asegurar que las dimensiones del MIPG cumplan su propósito (Manual Operativo MIPG, 2017). Como consecuencia el nuevo rol de control interno se deben actualizar la identificación y administración del riesgo, el desarrollo del ambiente de control, hacer uso de las tecnologías de información, teniendo en cuenta que las actividades de monitoreo serán continuas, previniendo las posibles fallas o incumplimientos en que pueda incurrir la entidad y así cumplir con los requerimientos del ciudadano.

En conclusión estas estas herramientas deben “integrarse en un solo sistema que responda realmente al ciudadano y que facilite las cosas tanto al interior como al exterior de la organización y para ello el control interno ejercido no solo por la oficina de control interno sino por todos y cada uno de los funcionarios debe estar atento para permearlo en todo momento y lograr que su ejecución sea una realidad que beneficie, reduzca costos, mejore la gestión y facilite todo al interior y exterior de las entidades del estado, basada en la legalidad y el compromiso de todo el talento humano” (Martha Eloisa Bello Riaño: 2017).

Sistema de Control Interno y Participación Ciudadana:

Los esfuerzos de la nueva Gerencia Pública Colombiana, en busca de garantizar el bienestar de los ciudadanos, están orientados al cumplimiento del objeto social de cada una de las instituciones públicas; es así como el sistema de Control Interno se concibe como una herramienta practica para el seguimiento de metas, la optimización de los resultados y nivel de cumplimiento de planes de desarrollo.

El Estado Colombiano cuenta con un Sistema de Control Interno que debe ser desarrollado por las instituciones públicas, este sistema se ha considerado como una herramienta gerencial importante con que se cuenta para lograr los objetivos de las entidades públicas y para la lucha contra la corrupción. No obstante, a pesar de estar técnicamente construido y basado en modelos internacionales, presenta debilidades que dificultan el cumplimiento de su objetivo. Algunas de las razones que han llevado al no cumplimiento total del control interno son: la aparente falta de respeto hacia lo público; la falta de compromiso de los responsables del sistema; la gran cantidad de normas, sistemas y directrices que deben aplicar las entidades públicas; la baja percepción y participación que tiene la ciudadanía frente a la confianza; adicionalmente, la cantidad de necesidades insatisfechas de la población colombiana.

Teniendo en cuenta el objeto de análisis, la participación ciudadana como factor fundamental para el exitoso funcionamiento del sistema de control interno en las entidades públicas, cabe preguntarse el papel que la ciudadanía ejerce como población objeto de los servicios ofrecidos en el sector público.

Como marco referente, se cuenta con el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia donde se establece que “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (Constitución Política de Colombia), así como el artículo 270 que establece que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y los resultados presentados por las instituciones, sumado a los anteriores, se tiene a Velásquez (2003) que emite un concepto de democracia participativa como “aquella que modifica las formas de relación entre las sociedades y el Estado a través de la inserción progresiva de nuevos actores sociales en la escena pública, en la deliberación política y en la toma de decisiones”(Velásquez 2003).

Aunque, el Estado a través del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP - pone a disposición del público en general la guía “Orientaciones para Promover la Participación Ciudadana”, encuestas sobre Cultura Política desarrollada por Departamento Nacional de Estadística – DANE cuyo objetivo es también evaluar la participación del ciudadano en procesos de control interno en Colombia, extrañamente ninguna pregunta se orienta a este tema, dejando de lado información relevante sobre la cual se asume que éste no tiene un lugar de interés para las mismas entidades del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que el Estado pone a disposición de los ciudadanos las garantías para que se ejerza participación en el sistema de control, pero esta democracia participativa requiere de actores sociales que además de tener el conocimiento para ejercer control social, puedan ejercer sus derechos y deberes e incidir en las decisiones que los afecten. Así las cosas, debe replantearse el ejercicio de control propiamente dicho, ya que su desarrollo actual se centra en gran medida, a los resultados de las auditorías internas; pero deja de lado el que llegue a tener incidencia real sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y el logro de los fines esenciales del Estado.

Conclusiones

Al analizar todos los factores involucrados en el ejercicio de la participación ciudadana en el marco del sistema de control interno, se puede concluir que, a pesar de los esfuerzos y puesta a disposición de las garantías institucionales y legales, aún falta camino por recorrer para lograr una verdadera participación en los espacios que el Estado facilita.

Se requiere entonces que existan además de los reportes a las entidades de control y a las veedurías ciudadanas, otros mecanismos para que los ciudadanos en general conozcan las debilidades y acciones de mejora de los procesos internos ejercidos por las instituciones pública- Por lo tanto, es el Estado, el que debe garantizar los valores de los ciudadanos como sujetos políticos y de la misma manera garantizar los espacios de participación en donde el ciudadano conozca los alcances la gestión realizada, y como tal pueda acceder en las decisiones, a partir de sugerencias y medidas de control

Se deben unir el control interno y el control social, ya que son instrumentos conjuntos de inspección y vigilancia, que dentro de la participación ciudadana puedan convertirse en herramientas de control ciudadano, garantizando de esta manera la democracia. Es importante aclarar que no hay metodología que lleve a la perfección el quehacer de una institución pública, sin embargo, el reto de hacer una gerencia pública más eficiente para todos los ciudadanos debe continuar. Es necesario que existan además de los reportes de las entidades de control y las veedurías ciudadanas, otros mecanismos de seguimiento administrativo, para que los ciudadanos en general conozcan las debilidades y así proponer acciones de mejora a los procesos internos ejercidos por las instituciones públicas.

Para que el control interno se convierta en una herramienta de gerencia en el estado Colombiano es necesario que sea integral a los demás sistemas que dicha entidad tenga y que se constituya en instrumentos que sirvan para ahorrar esfuerzos y no para ocasionar reprocesos; que facilite que la gestión de la entidad se convierta en facilitadora de sus objetivos; haciendo uso de las nuevas tecnologías y llegue a todas las partes interesadas de una forma innovadora; haciendo que el proceso sea completamente transparente a todos los ciudadanos. La evolución del sistema de control interno, ha permitido que los entes territoriales cuenten con una herramienta que le ha ayudado a ejecutar en forma efectiva sus planes de desarrollo mediante la administración del riesgo, como el MIPG, que es una realidad tanto a nivel nacional como territorial y en las manos de las diferentes administraciones está garantizar su éxito y aportes al interior de las organizaciones llevando en ultimas un servicio de calidad, efectivo y a tiempo al usuario con miras a mejorar su calidad de vida.

Se puede afirmar que la democracia Participativa, tiene como finalidad que los ciudadanos influyan en los asuntos públicos, por medio de la participación y de la deliberación de una manera propositiva y con un sentido de cultura política, “La educación del Ciudadano es necesaria para propiciar la autorregulación del comportamiento de las personas de acuerdo con las Normas que regulan el Estado de derecho Vigente” (Silva Torres: 2005)

Es de notar entonces que, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, se obliga al control de la gestión de las organizaciones públicas colombianas, a través de la expedición de decretos, resoluciones, circulares entre otros, en busca de maximizar se eficiencia y con esto, garantizar el cumplimiento del objeto social para el cual fueron creadas dentro del estado social de derecho en el que se enmarca la actuación del poder. Las acciones gerenciales tomadas por el Estado en los últimos veinte años no han asegurado la eficiencia administrativa en las instituciones públicas colombianas y por ende no se ha cumplido con la consigna de la Constitución Política de 1991, de garantizar el bienestar de los ciudadanos. Así las cosas, la experiencia actual, indica la necesidad de edificar una nueva estructura de participación y Control Social, capaz de retomar las experiencias exitosas y no exitosas de gestión, utilizándolas para beneficio de la comunidad y garantizar a partir de evidencias claras y oportunas, la incidencia en políticas públicas.

Por lo anterior, él Estado y los ciudadanos conjuntamente deben crear mecanismos de seguimiento administrativo y de conocimiento público que, a partir de los resultados internos de seguimiento y evaluación de las organizaciones públicas, permitan acciones de mejora, replanteando el ejercicio del Control Interno, trasladándolo en la práctica, de herramienta de vigilancia administrativa a herramienta de gestión social.

Bibliografía

- Auditoría General de la República, Banco Mundial (2011). “Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial de Colombia”.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). Control interno-Marco integrado. COSO.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014 https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/document_library/othA1ZSmAr2v/view_file/507286. 20 de Junio de 2019
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual Operativo del Modelo Integrado de Gestión y Planeación 2017 https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/documentos/-/document_library/tfVWGgioFma4/view_file/28588036. 22 de junio de 2019

- Departamento Administrativo de la Función Pública. Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública, 2018 https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/document_library/othA1ZSmAr2v/view_file/34150824 11 de junio de 2019
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2015), Guía de Auditoría para Entidades Públicas versión 2, mayo https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/-/document_library/othA1ZSmAr2v/view_file/1170280 20 de Junio de 2019
- Departamento Nacional de Estadística, DANE (2017) Encuesta de Cultura Política, Septiembre 28, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_17.pdf 9 de Junio de 2019
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (1886) Constitución Política, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153> 10 de junio de 2019.
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (1993), Ley 87 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>. 15 de Junio de 2019.
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (1999) Decreto 2145, Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones, https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3575_documento.pdf 08 de junio de 2019.
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (2001) Decreto 1537, Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5324> 11 de Junio de 2019
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (2005) Decreto 1599, Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547> 11 de Junio de 2019
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (2015) Decreto 1083, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866> 12 de Junio de 2019
- Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) Decreto 1499, Por medio del cual se modifica el Decreto [1083](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433> 10 de Junio de 2019.
- Laura Paola Díaz Cárdenas, Luis Fernando Ríos (2011), "Participación ciudadana y control interno: Hacia el afianzamiento de la Democracia" Universidad Militar Nueva Granada
- Salnave Sanin, M., Barbosa, L., & Jilbert, J. (2017). El sistema de control interno en el estado colombiano como instancia integradora de los sistemas de gestión y control para mejorar la eficacia y efectividad de la gestión pública a 2030.
- Secretaría General Alcaldía de Bogotá , (2014), Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-nacional-943-2014> 12 de Junio de 2019
- Sistema único de Información Normativa, (1982) Por la cual se definen nuevos principios de los Contratos administrativos y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el régimen de contratación administrativa previsto en el Decreto 150 de 1976 y se dictan otras disposiciones, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786932>. 9 de junio de 2019.
- Sistema único de Información Normativa, (1983) Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>. 10 de Junio de 2019
- Martha Eloisa Bello Riaño (2017), "El control interno evoluciona en Colombia dejando huella en el territorio Cajicá", Universidad Militar Nueva Granada.
- Melo, J. O., & Alvarez, L. A. (1996). Colombia hoy (Vol. 12). Presidencia de la República.

- Rafael Andrés Guarín Reina. Qué es el sistema de control interno. Administración Pública. Diecisiete (17) de febrero del 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=yxVMe83s8tg>. 18 de Junio de 2019
- Secretaría del Senado (1991) Constitución Política de Colombia. 20 de Julio, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html, 10 de Junio de 2019
- Secretaria del Senado (1998) Ley 489 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html. 16 de Junio de 2019.
- Silva, A. R., & Torres, E. C. (2005). *La formación de competencias ciudadanas*. Asociación Colombiana de Facultades de Educación, ASCOFADE.
- Universidad del Norte. Control Interno conceptos fundamentales. Veintinueve (29) de agosto de 2017. <https://www.uninorte.edu.co/web/auditoria/articulos-de-interes/-/blogs/control-interno-conceptos-fundamentales>. 24 de junio de 2019.
- Velásquez, F. E. (2009). Desarrollo local y participación ciudadana: notas sobre el caso colombiano. *Cuadernos de clase* N° 3, 187.

Reseña biográfica

Laura María Valencia Saldarriaga. Profesional en administración pública egresada de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (2008) Magister en Dirección de Proyectos de la universidad Miguel de Cervantes, España (2017); especialista en Gerencia Social de la ESAP territorial Quindío-Risaralda (2010) y Gerencia Educativa de la Universidad Católica de Manizales (2013). Cuenta con más de 12 años de experiencia como docente, directora de proyectos, consultora y asesora de la ESAP en procesos de modernización estatal, diseño de planes de desarrollo, implementación de sistemas de gestión de calidad, estudios de cargas laborales, planes estratégicos de talento humano, diseño de modelos estándares de control interno (MECI), Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), entre otras líneas fundamentales para el accionar del estado. Como profesional en ejercicio, posee certificaciones de profundización en temas tales como Marco Lógico, Resolución de Conflictos, Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, Docencia Universitaria, Planeación y Gestión del Desarrollo, Seguimiento al Plan de Desarrollo, Control Social de lo Público, Gerencia Pública, Auditoría Interna en Calidad ISO 9001, Competencias Laborales en el Estado, Desarrollo Sostenible, Resolución de Conflictos, Implementación y Evaluación de MECI y SGC.

Cuadros, tablas y gráficos

Tabla 1: Modulo de Control de Planeación y Gestión.

EJE DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	MODULO DE CONTROL DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN	
	COMPONENTES	ELEMENTOS
	Talento Humano	Acuerdos, compromisos o protocolos éticos
		Desarrollo del talento humano
	Direccionamiento Estratégico	Planes, programas y proyectos
		Modelo de operación por procesos
		Estructura organizacional
		Indicadores de gestión
	Administración del Riesgo	Políticas de operación
		Políticas de administración del riesgo
Identificación del riesgo		
	Análisis y valoración del riesgo	

MODULO DE CONTROL DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	
COMPONENTES	ELEMENTOS
Autoevaluación Institucional	Autoevaluación de control y gestión
Auditoría Interna	Auditoría Interna
Planes de Mejoramiento	Plan de mejoramiento

Fuente: Mariana Salnave Sanin.

Gráfico No 1: MECI 2014



Fuente: Tomado del Manual técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014.