

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

Facultad de Ciencias  
Jurídicas, Sociales y  
Humanísticas

No.

2



## ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BUENAVENTURA

MARÍA LUISA MEJÍA VARGAS, EDWIN PANDALES

FECHA DE RECEPCIÓN: DICIEMBRE DE 2017  
FECHA DE PUBLICACIÓN: DICIEMBRE DE 2018

**AREANDINA**  
Fundación Universitaria del Área Andina

# Análisis del sistema de control interno en la secretaría de educación distrital de buenaventura

© Fundación Universitaria del Área Andina  
Bogotá, diciembre de 2018  
© María Luisa Mejía Vargas, Edwin Pandales

**Fundación Universitaria del Área Andina**  
Calle 70 No. 12-55, Bogotá, Colombia  
Tel: +57 (1) 7424218 Ext. 1231

**Correo electrónico:** publicaciones@areandina.edu.co

**Dirección editorial:** Eduardo Mora Bejarano

**Coordinación editorial:** Camilo Andrés Cuéllar Mejía

**Diseño de colección:** Ivonne Carolina Cardozo Pachón

**Corrección de estilo y diagramación:**  
Entrelibros E-book Solutions



## BANDERA INSTITUCIONAL

Pablo Oliveros Marmolejo †  
Gustavo Eastman Vélez

### Miembros Fundadores

Diego Molano Vega

**Presidente de la Asamblea General y Consejo Superior**

José Leonardo Valencia Molano

**Rector Nacional**

**Representante Legal**

Martha Patricia Castellanos Saavedra

**Vicerrectora Nacional Académica**

Erika Milena Ramírez Sánchez

**Vicerrectora Nacional Administrativa y Financiera**

María Angélica Pacheco Chica

**Secretaria General**

Eduardo Mora Bejarano

**Director Nacional de Investigaciones**

Camilo Andrés Cuéllar Mejía

**Subdirector Nacional de Publicaciones**

Frank Leonardo Ramos Baquero

**Decano Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Humanísticas**

Las series de documentos de trabajo de la Fundación Universitaria del Área Andina se crearon para divulgar procesos académicos e investigativos en curso, pero que no implican un resultado final. Se plantean como una línea rápida de publicación que permite reportar avances de conocimiento generados por la comunidad de la institución.



# ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE BUENAVENTURA

María Luisa Mejía Vargas,  
Edwin Pandales\*

## Resumen

Para lograr sus objetivos, las organizaciones deben establecer un mínimo de reglas de operatividad, que se pueden denominar control interno. El control interno es un objeto de revisión por parte del contador público y está sujeto a regulaciones nacionales e internacionales; no obstante, la gerencia es responsable de su puesta en marcha y funcionamiento óptimo. Se llevó a cabo una investigación de tipo analítico en la Secretaría de Educación Municipal del Distrito de Buenaventura, Valle del Cauca. Su objetivo era analizar el cumplimiento se le da al sistema de control interno ordenado por el Gobierno Nacional mediante la Ley 87 de 1993. El resultado fundamental arrojó las notorias falencias que existen en la entidad en cuanto al conocimiento y aplicación del sistema de control interno Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que se estructura por tres grandes subsistemas: de control estratégico, de control de gestión y de control de evaluación.

**Palabras clave:** Control estratégico, control interno, organización, sistemas.

### Cómo citar este documento:

Mejía-Vargas, M. L. y Pandales, E. (2018). *Análisis del sistema de control interno en la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura* (documento de trabajo N°. 2). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.

\* Estudiantes de la Especialización en Revisoría Fiscal y Auditoría Forense, Fundación Universitaria del Área Andina. mlmejia@hotmail.com; melidana1976@gmail.com

## Introducción

El control interno es un instrumento fundamental de la administración de las entidades del Estado colombiano, sin importar su tipo o conformación. Su importancia radica en la acción de administrar los procesos internos de las entidades; de allí el concepto interno, ya que sin control es imposible administrar adecuadamente cualquier entidad.

La mayoría de las entidades de carácter gubernamental están iniciando con la aplicación de las directrices determinadas por la Constitución Política de Colombia de 1991, que en sus artículos 209, 268 y 269 brinda las pautas para la creación de controles dentro de todas las entidades del gobierno. Estas disposiciones fueron desarrolladas a través de la Ley 87 de 1993, con el fin de garantizar la efectividad del control interno. Como garante de la aplicación de estos principios en reemplazo de la permanente presencia del control fiscal en las organizaciones, en su calidad de instrumento de transparencia.

El artículo busca determinar, mediante recolección de información y análisis a los procesos de la Secretaría de Educación del Distrito de Buenaventura, las posibles fallencias en la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) establecido para las entidades del Estado.

## El control interno en las entidades gubernamentales en Colombia

El control interno puede visualizarse como un espacio de puntos de referencias claros, normativas, autoridad y comportamiento panificable. Se concibe como un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta cada entidad del Estado. La dirección de gerencia y el personal de todo nivel conforman la administración institucional y se involucran en este proceso para afrontar los riesgos y para dar seguridad razonable respecto al logro de la misión en la entidad y sus objetivos institucionales. El control interno no constituye un hecho o circunstancia aislada o esporádica, sino una serie de acciones coherentes y coordinadas que están relacionadas con los procesos y actividades de la empresa. Estas acciones se dan continuamente en todas sus operaciones y son inherentes a la manera en la que la dirección y la gerencia administran la organización.

En Colombia, los artículos 209, 268 y 269 de la Constitución Política de 1991 establecen que la administración pública deberá ejercerse bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Para ello, se señala en todas las entidades estatales la obligatoriedad de diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, así como el diseño y organización en sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. La misma Constitución, en su artículo 267, eliminó el ejercicio del control previo por parte de las contralorías, reemplazándolo por un control posterior y selectivo cuya finalidad es vigilar y evaluar la gestión fiscal del Estado y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

Como se mencionó, en 1993 la Ley 87 conllevó un desarrollo normativo general de estas disposiciones constitucionales. A través de dicha ley, organismos y entidades del Estado recibieron lineamientos claros sobre la implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno y obtuvieron un mecanismo para evaluar la calidad, el nivel de confianza, la eficacia y la eficiencia del Sistema de Control Interno del Estado. La Ley 42 de 1993 otorga a las contralorías la función de vigilar el Estado a través de la implementación de controles financieros, de legalidad, gestión y resultados, y la evaluación de los sistemas de control interno de cada Entidad. Por otro lado, la Ley 87 establece las normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado.

En 1994, con el Decreto 1826 y la Directiva Presidencial 02, se concretan acciones por el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, para posibilitar la implementación de los Sistemas de Control Interno en las entidades y organismos del orden nacional, mediante la creación de las oficinas de control interno en la estructura de ministerios y departamentos administrativos, adscritas al despacho del respectivo ministro o director de departamento administrativo. De este modo, se dan las bases para la organización de los Comités de Coordinación de Control interno como instancia de retroalimentación al interior de cada entidad del Estado, al igual que las directrices para el desarrollo de la función de control interno en todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

En armonía con la nueva concepción del control interno como instrumento gerencial, más que como mecanismo de inspección, vigilancia y sanción, en la normatividad de este año se ordena que las funciones disciplinarias que estén siendo ejercidas por las oficinas de control interno en los ministerios y departamentos administrativos pasen a ser realizadas por las oficinas de control interno disciplinario, con lo cual se delimita definitivamente el alcance de una y otra función (asesoría y apoyo al control interno por las oficinas de control interno, y funciones de control disciplinario por dependencias diferentes a dicha oficina). En 1997, la Directiva Presidencial 01 redefinió los elementos específicos del sistema, en armonía con los elementos generales contemplados en la Ley 87 de 1993. Son los siguientes: esquema organizacional, plataforma estratégica, políticas, planeación, procesos y procedimientos, indicadores, sistema de información y comunicación, manual de funciones, administración del talento humano y de los recursos físicos y financieros, y evaluación del Sistema de Control Interno. Así, se fijaron las directrices para el desarrollo de estos elementos, al igual que las etapas para la implementación del sistema.

La estructura del control interno de las entidades del Estado propone la organización sistémica básica para su implementación formal y estandarizada. Entonces, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, tamaño, procesos y servicios que suministran. El propósito esencial del Sistema de Control Interno es orientar a las entidades del Estado hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado. Su estructura se encuentra concebida y organizada bajo el enfoque moderno del modelo MECI 1000, reconocido internacionalmente como el de mayor idoneidad, solidez y confianza para dichos fines. Por lo tanto, la decisión de implementar y mejorar el Sistema de Control Interno debe ser consecuencia del pleno convencimiento de la primera autoridad de la entidad, del nivel directivo y de todos los servidores. En este sentido, el representante legal de la

entidad deberá disponer los recursos físicos, económicos, tecnológicos, de infraestructura y de talento humano requeridos para la implementación del MECI.

## **Análisis del control interno en la Secretaría de Educación del Distrito de Buenaventura, Valle del Cauca**

De acuerdo con los parámetros de un sistema de control interno, se establecieron una serie de preguntas a la Secretaría de Educación del Distrito de Buenaventura, la cual fue objeto de nuestro estudio. Las preguntas se relacionaban con las nuevas tendencias requeridas por el sector público en control interno, plasmados en el modelo de diseño MECI. Se tuvieron en cuenta los tres subsistemas contenidos en el MECI: el Subsistema de Control Estratégico, el Subsistema de Control de Gestión y el Subsistema de Control de Evaluación.

**Subsistema de Control Estratégico:** agrupa y correlaciona los parámetros de control que orientan la entidad hacia el cumplimiento de su visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas.

El contexto o ambiente donde se desarrollan las actividades organizacionales debe regirse por la filosofía de gestión de la administración. De este modo, el control debe basarse en la integridad y el compromiso ético de todas sus directivas, y debe reflejarse en todos los niveles de la organización. Es importante, también, que la organización tenga clara tanto su visión como su misión, y que la comparta con todos los miembros, para generar el sentido de pertinencia y motivar la capacidad de logro; de lo contrario, el conflicto de intereses impedirá alcanzar las metas organizacionales y obstaculizará el cumplimiento de las normas de control interno. Para lograr un entorno de control apropiado deben tomarse en cuenta aspectos tales como: la estructura organizacional, la división del trabajo, el estilo de gerencia y el compromiso por ser mejores.

Al consultarles a las directivas y funcionarios de la Secretaría de Educación del Distrito de Buenaventura sobre el conocimiento y cumplimiento de la visión, misión, objetivos, principios, metas y políticas de la entidad, el 80% de los funcionarios manifestaron tener conocimiento de la existencia de estos en la Entidad, es decir, dicho conocimiento y cumplimiento fueron incluidos en el desarrollo de sus funciones. El



90% de los encuestados manifestaron que se incluyen principios de integridad y valores éticos en las funciones de sus empleados, dado que se establecen por escrito al momento de la contratación, por lo que se garantiza el conocimiento formal de los principios y valores éticos de la entidad.

En cuanto al compromiso de ser competentes como organización, un 36% de los encuestados manifestó que no lo incluyen en su misión organizacional. Por ende, este valor se refleja en el ambiente organizacional y se encuentra en minusvalía; puede que la entidad sea eficaz en sus funciones, pero no será eficiente. Al consultarles sobre el diseño organizacional, la división de la autoridad, la responsabilidad y los deberes entre los distintos miembros de la organización, un 77% de los encuestados consideró que su estructura organizacional es formal. Los criterios para establecer la estructura organizacional que se les presentaron fueron líneas de autoridad, responsabilidad del cargo y concentración de deberes. El 81% optó por las líneas de autoridad, el 42% por la responsabilidad del cargo y el 42% por la cantidad de deberes concentrados en una persona. Solamente un 19% de los encuestados optaron por las tres alternativas.

Las Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura, objeto de estudio, tiende a ser vertical y centralizada; generalmente las decisiones se toman de forma unilateral, por lo que el control interno reposa en una estricta supervisión de las actividades.

**Subsistema de Control de Gestión:** reúne e interrelaciona los parámetros de control de los aspectos que permiten el desarrollo de la gestión: planes, programas, procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación. Este subsistema tiene varios componentes de gran importancia:

- » Actividades de Control de Información que, a su vez, tienen elementos como las políticas de operación, los procedimientos, controles, manuales de procedimientos y la información primaria.
- » Actividades de Comunicación Pública. Consiste en la información secundaria, los sistemas de información, la comunicación organizacional, la comunicación informativa y el accionar empresarial.
- » Actividades de Control de Riesgo. Se trata de un medio que garantiza la efectividad del análisis de los riesgos y que, a su vez, facilita la buena toma de decisiones ante ellos. Se entiende por riesgo la causa probable de que no se consigan los objetivos organizacionales. La organización debe prever, conocer y abordar los riesgos con

los que se enfrenta, para establecer mecanismos que identifiquen, analicen y disminuyan los correspondientes. En una organización se pueden distinguir dos tipos de riesgos, uno es el riesgo inherente y el otro es el riesgo de control. El riesgo inherente se relaciona con las actividades propias de la organización, es decir, las que por sí mismas pueden ocasionar conflictos e incidir en la posibilidad de continuar con la premisa de negocio en marcha. Por otro lado, el riesgo de control se relaciona con las alteraciones organizacionales que pueden ocurrir por efectos del funcionamiento del sistema interno. Al consultar si se identifican los riesgos organizacionales, el 85% contestó de forma afirmativa; sin embargo, cuando se les solicitó que identificaran los riesgos, solamente uno de los funcionarios identificó riesgos inherentes al desarrollo de la función social. Los demás encuestados identifican riesgos de control relacionados con áreas operativas, como las áreas encargadas de la inspección y vigilancia de las instituciones a su cargo.

En el diseño organizacional deben establecerse las políticas y procedimientos que ayuden a que las normas dictadas por la administración se ejecuten con una seguridad razonable. Así, se pueden enfrentar eficazmente los riesgos que existen respecto a la consecución de los objetivos de la organización.

**Subsistema de Control de Evaluación:** agrupa los parámetros que garantizan la valoración permanente de los resultados de la entidad, a través de sus diferentes mecanismos de verificación y evaluación. Este enfoque concibe el control interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad. Así, la entidad puede estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el que hacer institucional.

Dentro de las actividades de control más comunes se pueden mencionar está el control del desempeño y el procesamiento de la información. En la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura no emplean la figura de revisión del desempeño como actividad de control de evaluación. Por el contrario, se llevan a cabo controles de entrada y salida de bienes y de autorización de las transacciones y cotejo durante el procesamiento de la información. Se destaca que la entidad no toma en consideración la segregación de funciones como, por ejemplo, autorización, registro y custodia, lo cual contraviene uno de los principios básicos para un sistema de control interno óptimo.

**Información y comunicación:** el personal de una entidad debe no solo captar una información, sino también intercambiarla para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones. La clave del aprendizaje organizacional se encuentra en el nivel de eficacia de la transmisión del conocimiento de cada individuo que pertenece a ella.

Al consultar a la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura acerca de su flujo de información y comunicación se observó que un 88% de los funcionarios considera importante respetar las líneas jerárquicas comunicacionales, y esto corrobora la estructura piramidal de la mayoría de las organizaciones. En cuanto a la información de las instituciones a su cargo, el 88% de los funcionarios manifiestan que sus registros son adecuados, oportunos y confiables. Sin embargo, al solicitarles su opinión sobre los criterios que inciden en el funcionamiento del control interno, manifiestan los siguientes problemas del sistema de control interno: la falta de comunicación oportuna entre los distintos niveles organizacionales, la delegación de funciones, la falta de documentación de las entidades bajo su control y la falta de experiencia del personal que labora en estas áreas. Este contraste de respuestas hace pensar que, efectivamente, en la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura no se dan actividades de control adecuadas para proteger los objetivos organizacionales.

**Supervisión:** todo el proceso ha de ser monitoreado, con el fin de incorporar el concepto de mejoramiento continuo. Asimismo, el sistema de control interno debe ser flexible para reaccionar ágilmente y adaptarse a las circunstancias. Según la periodicidad de la supervisión se puede clasificar en permanente o periódica. La supervisión es permanente cuando la acción se hace de forma continua; en muchos casos es jerarquizada, es decir, el trabajo se va revisando desde los niveles inferiores (los que ejecutan la acción) hasta los niveles superiores (los responsables). Por otro lado, la supervisión es periódica cuando se establecen plazos para su realización, tales como las revisiones que realizan las entidades de control y vigilancia externas. Al indagar entre los encuestados sobre las actividades de supervisión al sistema, manifestaron que no existe un seguimiento oportuno a los procedimientos establecidos y que, en otros casos, no existen tales procedimientos, razón por la cual las actividades de supervisión se ven limitadas. Esta percepción de poco o escaso monitoreo a las actividades del sistema se corrobora al solicitarles que evalúen el sistema de control interno de la entidad, puesto que el 50% no lo considera óptimo, el 26% lo considera óptimo y el 24% no respondió.

## Conclusiones

Establecer una adecuada estructura de control interno para las entidades del Estado ayudará a generar confianza en los sistemas gubernamentales. Una mayor credibilidad permitirá, a su vez, que los ciudadanos del común que no pertenecen a las entidades del Estado colombiano declaren y paguen sus impuestos, por cuanto se verán reinvertidos en obras de interés social, razón del ser del Estado.

Con unos sistemas de control interno adecuados y con la reducción e, incluso, eliminación de la corrupción, se puede hacer realmente un análisis sobre el valor real de los ingresos que requiere el Estado. De esta manera, sería posible redireccionar la cantidad de impuestos y tributos que los ciudadanos del común pagan al Estado.

El sistema de control interno debe estar interrelacionado con todas las actividades de la organización, debido a que debe incluir las medidas necesarias para que la entidad pueda realizar un seguimiento eficaz a todos sus recursos. Es mucho más que un instrumento dedicado a la prevención de fraudes o al descubrimiento de errores accidentales en el proceso contable; constituye una ayuda indispensable para una eficiente administración.

Al realizar el estudio en la Secretaría de Educación Distrital de Buenaventura, se pudo determinar que los factores que inciden en su diseño se relacionan con:

- » La estructura organizacional, como una parte del ambiente o del contexto, que se asume como una estructura vertical y en donde respetan las líneas de autoridad.
- » No se da importancia a los valores organizacionales de integridad, ética y compromiso, por ser mejores en el momento de constitución de la organización, aunque se comunican a los empleados.
- » No se aplican medidas de desempeño. No se considera importante la segregación de funciones.
- » Se dejaron de lado aspectos como la comunicación constante con todos los niveles jerárquicos, y este es un punto que se considera crítico en la entidad como objeto de análisis.

- » En cuanto a la supervisión del propio sistema, se percibe que es escasa y que debe mejorarse.

Se puede concluir que esta entidad ha obviado que el control interno debe ser un sistema, lo cual implica un conjunto de partes o actividades que trabajan de forma integrada para alcanzar un conjunto de objetivos. En este caso, es un el sistema de control interno es uno complejo porque interactúa con su medio y es capaz de adaptarse a las condiciones del mismo, mientras también se adapta al ambiente. Es importante que los responsables del diseño del sistema de control interno promuevan la integridad como mecanismo eficiente para el logro de los objetivos de la entidad.

## Referencias

- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Congreso de Colombia. (29 de noviembre de 1993). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 41.120*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>
- Congreso de Colombia. (26 de enero de 1993). Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. *Diario Oficial No. 40.732*. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0042\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html)
- Presidencia de la República. (agosto 3 de 1994). Decreto 1826 de 1994. (Derogado por el art. 5, del Decreto 1499 de 2017). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993. *Diario Oficial No. 41.473*. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1357188>

