



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
SECCIONAL TUNJA

ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA Y ASEGURAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Estudio teórico sobre las deficiencias de la implementación del MECI en las entidades públicas,
Estado del arte entre los años 2012 al 2020

Elaborado por: Deiby Milena Agudelo Ramirez
Sandra Yamile Díaz Camacho

Presentado a:
Comité Curricular.

Asesor: Dr. Ernesto Sandoval Ortega

Tunja - Boyacá
2021

Título: Estudio Teórico sobre las deficiencias de la implementación del MECI en las entidades públicas. Estado del arte entre los años 2012 al 2020

Autor: Deiby Milena Agudelo Ramírez

Títulos Académicos: Contador Público Titulado, Especialista en Finanzas, Especialista en Auditoría y Aseguramiento de la información (En curso).

Dirección Electrónica: deiby.agudelo@usantoto.edu.co

Institución: Universidad Santo Tomas – Seccional Tunja

Autor: Sandra Yamile Díaz Camacho

Títulos Académicos: Contador Público, Especialista en Auditoría y Aseguramiento de la información (En curso).

Dirección Electrónica: sandra.diazc@usantoto.edu.co

Institución: Universidad Santo Tomas – Seccional Tunja

Resumen:

La implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en las entidades públicas ha presentado diversas dificultades que han llevado al decaimiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, así como en el hallazgo de varios casos de corrupción interna que se reflejan en la malversación de los recursos públicos. El presente trabajo realiza un estado del arte de diversas investigaciones que se han realizado en torno al tema de la implementación del MECI en las entidades públicas de distintos niveles funcionales y territoriales y analiza las debilidades presentadas en dicho proceso de adopción del modelo con el fin de aportar algunas propuestas de solución para mejorar la eficiencia de las entidades a partir del fortalecimiento del control interno institucional en áreas como el talento humano, la gestión documental, entre otras. Así pues, se toma como metodología determinar factores comunes encontrados en dichos trabajos para apuntar al planteamiento de una investigación futura que permita diseñar un modelo de

evaluación de implementación del MECI que corrija las falencias ya encontrada por los estudios presentados

Palabras clave: Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Estado del Arte, Deficiencias, Entidades Públicas.

Abstract:

The implementation of the Standard Model of Internal Control (MECI) in public entities has presented various difficulties that have led to a decline in citizens' trust in the institutions, as well as the discovery of several cases of internal corruption that are reflected in the misappropriation of public resources. The present work carries out a state of the art of various investigations that have been carried out on the issue of the implementation of the MECI in public entities of different functional and territorial levels and analyzes the weaknesses presented in said process of adoption of the model in order to provide some solution proposals to improve the efficiency of entities from the strengthening of institutional internal control in areas such as human talent, document management, among others. Thus, the methodology is to determine common factors found in said studies to point to the approach of a future investigation that allows designing an evaluation model for the implementation of the MECI that corrects the shortcomings already found by the studies presented.

Keywords: Standard Model of Internal Control (MECI), State of the Art, Deficiencies, Public Entities.

Introducción.

Si bien es cierto que en Colombia se vienen implementando normas que permiten a las entidades públicas optimizar el buen rendimiento y el cumplimiento de sus objetivos institucionales, en el año 2005 se creó el Modelo Estándar del Control Interno (MECI), mediante el decreto 1599 de la

presidencia de la república, en el cual se define el propósito del modelo estándar de control interno de la siguiente manera:

“El Modelo Estándar de Control Interno que se establece para las entidades del estado proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del estado...” (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1599 de 2005).

De tal manera que este cumplimiento de objetivos institucionales deberá estar acompañado del cumplimiento de la normatividad vigente, optimizando los recursos tanto físicos como económicos y de talento humano con los que cuenta la organización (Arango Pava, 2013).

En primer lugar, cuando se habla de entidades públicas la constitución política de Colombia de 1991 establece en el artículo 2 como uno de los fines esenciales del estado el servicio a la comunidad. Para dar cumplimiento a este mandato constitucional, las entidades de la administración pública nacional deben poner a disposición de los ciudadanos los instrumentos, canales y recursos necesarios para interactuar con ellos y satisfacer sus peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias bajo principios de racionalidad, eficiencia, eficacia, oportunidad y transparencia garantizando el goce efectivo de sus derechos. Además de lo anterior, propender por el respeto a la diversidad étnica y cultural del país, la atención especial preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta, en especial, por la prestación de servicios que consideren las necesidades y condiciones específicas de sus beneficiarios (Función Pública, 2020).

De esta manera, todas las empresas estatales por ley deben implementar el Modelo Estándar de Control Interno - MECI - ya sean mixtas o públicas, lo que permite unificar los criterios y conceptos de auditoría interna haciéndolos específicos para este sector. Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los organismos de control en el sector público es la implementación incompleta o errada del MECI, y en el peor del caso la inexistencia del mismo (Arango Pava, 2013).

Así pues, se encuentra una necesidad presente de sistematizar el conocimiento producido en torno a este tema en particular. Para lo cual el presente trabajo se propone como propósito determinar el estado de desarrollo de conocimiento alcanzado en torno al tema de las deficiencias de la implementación del modelo estándar de control interno (MECI) en las entidades públicas del estado colombiano con el fin de aportar a la construcción de un nuevo enfoque contextualizado a partir de los documentos existentes como forma metodológica. A partir de este objetivo general, se plantea realizar una búsqueda exhaustiva de documentos e investigaciones existentes sobre las deficiencias de la implementación del MECI en las entidades públicas del estado colombiano; en segundo lugar presentar de manera organizada la información recolectada con el fin de cotejar los diversos enfoques que se le han dado al presente problema y finalmente identificar la existencia de vacíos o necesidades referidas a la investigación de las deficiencias de la implementación del MECI en las entidades públicas con el fin de aportar a la construcción de un nuevo enfoque contextualizado sobre el tema.

Metodología.

El presente proyecto de investigación está estructurado a manera de artículo de revisión. En este sentido, el alcance del objetivo concierne a un marco descriptivo y analítico, con los cuales se pretende realizar una recopilación documental de diferentes investigaciones y trabajos que se hayan realizado en torno al tema de las deficiencias de la implementación del MECI en las entidades públicas en el estado colombiano.

Teniendo en cuenta los diferentes autores que se han de mencionar en el presente trabajo de grado el enfoque que se utiliza se basa en el conductismo, el cual, según Sartori, propende por “1) la búsqueda de la regularidad y la uniformidad; 2) la subordinación de toda afirmación a la comprobación empírica; 3) la adopción de métodos y técnicas de investigación precisos; 4) la cuantificación; 5) la no valoratividad” (Guzmán Cáceres & García Carduño, 2016, p. 54).

El método que se hace pertinente para la presente investigación es el cualitativo cifrable, debido a que se tomarán como base algunos datos oficiales, y con ellos se realizará un análisis con el cual se busca desarrollar de mejor manera los objetivos planteados para la presente investigación.

Las técnicas que se emplean en el trabajo de investigación son documentales, en el entendido en el cual se emplean, tanto en el presente proyecto de grado como el en trabajo final, libros, artículos de revistas académicas indexadas y no indexadas, datos oficiales y demás que aportan al desarrollo del conocimiento en el campo constitucional y que ayudan a desarrollar de mejor manera cada uno de los objetivos planteados para el desarrollo de la presente investigación.

El instrumento que se ha de utilizar para la implementación de las técnicas documentales es el resumen analítico especializado, el cual “[...] procura condensar la información contenida en documentos y estudios en materia educativa de tal manera que facilite la aprehensión, comprensión y análisis del material en cuestión. Se redacta con lenguaje claro, sencillo y preciso, guardando la mayor fidelidad posible con el texto” (Torres, 1996).

Por último, cabe resaltar que las fuentes que se utilizan en el presente proyecto de investigación y que se han de utilizar en el trabajo final son secundarias, pues no provienen de alguna fuente directa o viva, sino de libros, artículos o datos que se extraen de sitios oficiales o de autores que en algún momento hablaron del tema en cuestión.

Investigaciones previas sobre las dificultades de la implementación del MECI en las entidades públicas: revisión de literatura.

Después de realizar una búsqueda exhaustiva de investigaciones que se hayan realizado sobre el tema en cuestión, en efecto si hay documentos que versan sobre el mismo, aunque no son en gran cantidad, pues la mayoría se refiere a temas conexos o a generalidades de la implementación del MECI, más no de la evaluación de su implementación en las entidades públicas.

a) “Diagnóstico y dificultades en la implementación del subsistema de control estratégico en la honorable cámara de representantes” (Gámez Ramírez)

Para empezar, el primer trabajo en el que se presenta un estudio claro sobre el tema es de Paola Andrea Gámez Ramírez (2013), titulado “Diagnostico y dificultades en la implementación del subsistema de control estratégico en la honorable cámara de representantes”. Como afirma

Gómez (2013) en su ensayo, de acuerdo al estudio de caso realizado, el objeto de dicho estudio es “analizar la aplicación de este modelo en la honorable cámara de representantes y evidenciar sus debilidades específicamente en el subsistema de control estratégico, con el fin de aportar propuestas que lleven a la entidad a la implementación del 100% del sistema” (Gamez Ramírez, 2013, p. 2).

Al respecto de este análisis realizado por la autora, se hace necesario destacar el hecho por el que resulta indispensable que estas actividades se realicen de una manera dinámica, enfatizando siempre en el impacto y efectos positivos que va a tener su aplicación para contrarrestar la resistencia al cambio tan marcada en la entidad. Así pues, “una vez superado el tema de la profundización e interiorización de los conceptos de MECI – CALIDAD, con el propósito de lograr la total implementación del sistema y avanzar en la certificación de la entidad se deben mejorar aspectos que por su relevancia interfieren en el mejoramiento del sistema”. (Gómez Ramírez 2013, pág. 22). De esta manera, la autora empieza a destacar cuales son las posibilidades de mejora en la implementación de dicho subsistema en la cámara de representantes.

Para llegar a esta conclusión, la autora evalúa la implementación del MECI en dicha entidad tomando como base cuatro fases, a saber: el ambiente de control, la operacionalización de los sistemas, la documentación y los procesos de retroalimentación y mejoramiento. En cada una de ellas encuentra debilidades y con base a estas es que decide apostar en la conclusión por la elaboración de una propuesta para el mejoramiento de la implementación del MECI. Sin embargo, es menester afirmar que la autora como primera medida nota que la primera dificultad a la hora de implementar el MECI en esta entidad fue “el desconocimiento por parte de los funcionarios acerca del tema de sistemas de control y sobre el modelo de gerencia planteado por el sistema” (Gómez Ramírez 2013, pág. 7). Así pues, a pesar de las dificultades que se mencionan en el trabajo, para el año 2013 la entidad contaba con un porcentaje de implementación del modelo cercano al 96% según el departamento administrativo de la función pública (DAFP).

Para tomar como ejemplo del diagnóstico sobre las dificultades de la implementación del MECI en la cámara de representantes, solo en la primera fase, denominada ambiente de control, referida al control de los recursos físicos, humanos y financieros, se tiene que la alta rotación de los empleados del nivel directivo representa un enorme reto para la entidad, puesto que el

compromiso corporativo sobre el cumplimiento de metas y logros varía dependiendo de quién asume la jefatura de las distintas dependencias y de la entidad mencionada, de tal manera que los objetivos propuestos puede que no lleguen a cumplirse (Gámez Ramírez, 2013, pág. 9). Aunado a lo anterior, la destinación de la mayor parte del presupuesto a gastos de nómina disminuye las posibilidades de mejoramiento continuo de la entidad, sobre todo en lo que a recursos físicos se refiere.

En cuanto al tema del liderazgo en la organización la autora menciona que debe ser fortalecido, entendiendo que el liderazgo, como intento de influencia interpersonal dirigido a través del proceso comunicación al logro de una o varias metas, es de vital importancia que desde el grupo de líderes de la entidad se fortalezca y se genere un real compromiso frente al reto del mejoramiento del sistema. De otra manera, la administración de recursos humanos se debe iniciar con el fortalecimiento de la inducción, permanencia y retiro, los cuales se deben desarrollar de manera articulada con el fin de que haya coherencia entre el desempeño de las personas y las estrategias de la entidad. debido a que el proceso de inducción es casi inexistente en la entidad y es en este, en el que se debe prestar atención ya que es el inicio del desempeño laboral del funcionario en la entidad (Gámez Ramírez, 2013, pág. 15).

Dentro del fortalecimiento del proceso de permanencia de los trabajadores, siguiendo con lo esgrimido en el párrafo anterior, la autora afirma que este comprende tres elementos esenciales: capacitación, evaluación de desempeño y estímulos, de tal manera que esto, articulado con el programa de bienestar social enfocado en las necesidades de los funcionarios con su respectiva respuesta de manera equitativa a la organización en general, es de vital importancia para ese proceso de permanencia (Gámez Ramírez, 2013, pág. 23), lo cual contribuye a disminuir el problema de la continua rotación de empleados dentro de la organización, que es clave a la hora de implementar el MECI.

Muy importante para contribuir al programa de permanencia es el establecimiento de estímulos para los trabajadores, de tal manera que se hace relevante “como incentivo para aquellos funcionarios que por iniciativa propia realizan estudios que mejoran las actividades que realizan crear un programa de ayudas, préstamos o subsidios de estudio” (Gámez Ramírez 2013, pág. 23). Ese proceso de permanencia se fortalece también mediante la continua “medición de las cargas

laborales, el estudio de las necesidades de la corporación al realizar un proyecto de actualización de la planta laboral que contemple las necesidades de cada área de trabajo, las necesidades profesionales y técnicas de cada puesto de trabajo y un estudio de escalas salariales” (Gámez Ramírez 2013, pág. 24).

Por su parte, el programa de retiro, difícil proceso por demás, debe ir asistido de un constante acompañamiento psicológico con la colaboración de la ARP. Así pues, “el proceso de talento humano debe diseñar un programa de soporte a las personas que dejan de laborar ya sea por necesidades del servicio o por pensión y se le debe prestar especial atención a las personas próximas a pensionarse que han dedicado años al servicio de la entidad, brindándoles un apoyo psicológico y social en este proceso” (Gámez Ramírez, 2013, pág. 23).

b) “Dificultades en la implementación del modelo estándar de control interno en los concejos municipales del departamento de Cundinamarca” (Orjuela Martínez)

Un segundo documento que contribuye de manera directa a la construcción del presente estado del arte se titula “Dificultades en la implementación del modelo estándar de control interno en los concejos municipales del departamento de Cundinamarca”, autoría de Sayda Orjuela Martínez (2012). Este ensayo tiene como objetivo “identificar las dificultades presentadas en el proceso de implementación del modelo estándar de control interno en los concejos municipales del departamento de Cundinamarca y a su vez pretende reconocer su estructura administrativa y analizar su avance tomando como muestra algunos municipios del departamento ante este proceso” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 2).

A partir del objetivo planteado, la autora identifica las dificultades presentadas en la aplicación del MECI debido a la ausencia de recursos y la insuficiencia de personal, “aspectos citados por el mayor número de entidades como aquellos que afectan en mayor medida la implementación del modelo, aunque también son significativas las debilidades en tecnología y la formación de los funcionarios responsables de ella” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 17). Al igual que Gámez Ramírez, existe un factor común en los concejos municipales del departamento de Cundinamarca a la hora de evaluar las deficiencias de la implementación del MECI y tiene que ver con el talento humano o la planta de personal, solo que Gámez Ramírez lo evaluaba en términos de inducción, permanencia y retiro, mientras que Orjuela lo analiza desde el plano de los

indicadores cuantitativos del total de empleados necesarios para la implementación del MECI aunado con el sentido de pertenencia de los mismos. Así pues, “las entidades adolecen de personal suficiente para cumplir los compromisos asociados a la implementación del MECI, seguido de la falta de sentido de pertenencia de los funcionarios para con la entidad y el mismo proceso y falta de tiempo para cumplir con los compromisos asociados al MECI” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 17).

Lo anterior pasa a ser relevante en la medida en la que la presencia del personal suficiente permite fortalecer la estructura administrativa de la entidad y definir correctamente las funciones de control interno de la entidad. En este sentido, la autora apunta que al ser débil la estructura administrativa en los concejos, “limita el desarrollo del sistema de control interno, ya que, según el estudio de las estructuras, ni siquiera la asignación de funciones de control interno está explícita en la mayoría de las corporaciones objeto del análisis” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 18).

En definitiva, después de realizar un análisis de la estructura administrativa de los concejos municipales y la asignación de funciones de control interno, se llega a la conclusión de que “los componentes como actividades de control, ambiente de control, se han desarrollado, pero aún no cumplen con los requerimientos y parámetros definidos por el modelo estándar, ya que son pocos los casos en los que se definen de forma adecuada y suficiente los controles y los indicadores, además considerando el cúmulo de actividades y funciones no se hace seguimiento y evaluación de los mismos” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 19).

Además de lo anterior, en un análisis de correlación entre las funciones de control del concejo municipal con las funciones ejecutivas de la alcaldía municipal, se encuentra que hay una brecha entre el sistema de control interno de los primeros y los procesos que desarrollan los segundos, con el fin de articular los procesos de control de los gobiernos municipales de manera más eficiente y eficaz. De esta manera, “dentro del proceso de fortalecimiento y mejora del sistema de control interno que viene desarrollando los concejos municipales, se hace necesario el desarrollo de una metodología sistemática, eficiente y eficaz, que permita el análisis, la evaluación y el seguimiento a los procesos y procedimientos desarrollados dentro de la alcaldía” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 20).

Junto a lo anterior la autora hace una recomendación en torno a la función de retroalimentación del MECI, de tal forma que “para dar cumplimiento a la metodología propuesta por el MECÍ, así como de dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción de los servicios a su cargo, considera necesario proponer un programa de auditoría que le permita contar con una herramienta de retroalimentación del control interno, así como la formulación de recomendaciones de ajuste o mejoramiento” (Orjuela Martínez, 2012, pág. 21).

En conclusión, la autora recomienda evaluar el modelo estándar de control interno para estas corporaciones de elección popular, ya que la mayoría de los concejos municipales, no cuentan con personal, ni con presupuesto necesario para su correcta implementación y aplicación, de tal manera que “Es necesario decir que los inconvenientes presentados en la implementación se generan, porque el modelo está diseñado para su implementación en una entidad en la cual existan los roles necesarios para garantizar un sistema de control interno, los cuales son inexistentes en los concejos, a pesar de esto las corporaciones han desarrollado en la medida de sus posibilidades, realidades y de su capacidad administrativa, los elementos de control que pueden desarrollar” (Orjuela Martinez, 2012, pág. 19).

**c) “Monografía del modelo estándar de control interno de la superintendencia de notariado y registro de Colombia: un abordaje desde la cartografía conceptual”
(Linares Garzón)**

Por otra parte Luz Dary Linares Garzón, en su más reciente trabajo titulado “Monografía del modelo estándar de control interno de la superintendencia de notariado y registro de Colombia: un abordaje desde la cartografía conceptual” (2020) tiene como objetivo fundamental realizar un análisis “de los factores inherentes al modelo estándar de control interno (MECI) de la superintendencia de notariado y registro de Colombia, a fin de mejorar la construcción del concepto, la teoría y la metodología” (Linares Garzón, 2020, pág. 3). Dicho trabajo termina concluyendo que “las direcciones regionales de la superintendencia de notariado y registro no realizan una adecuada documentación de las actividades para orientar de forma correcta a las oficinas de registro y estas a su vez puedan ejecutar los procesos de control para el desarrollo adecuado del mapa de riesgos, es fundamental que se tenga en cuenta el principio integrador del

modelo de control interno, como elemento articulador de la información entre el nivel central y las oficinas de registro de instrumentos públicos” (Linares Garzón 2020, pág. 51).

Teniendo en cuenta lo anterior, mientras los dos primeros textos hablaban sobre las dificultades de implementar el MECI basados en el talento humano de cada una de las entidades públicas analizadas, en el trabajo de Linares Garzón se apunta a la dificultad de implementación en torno a los procesos de sistematización de la documentación de actividades realizadas al interior de la entidad; en suma, un proceso de gestión documental.

Siendo conscientes del problema metodológico de la sistematización de documentos en la entidad, el trabajo inicia por reconocer que no existen investigaciones sobre la implementación del MECI en la superintendencia de notariado y registro, con lo cual, al igual que el presente trabajo, se presenta dicho texto como una novedad investigativa en cuanto a gestión documental se refiere. Esto lo reconoce la autora de la siguiente manera: “la dificultad para acceder a los diferentes documentos en las bases de datos, debido a que en su mayoría se encontraron fundamentos legales que abordan el tema central. A pesar de ello, se logró compilar un documento con suficientes referencias bibliográficas que aportaron a la comprensión y aplicación del MECI, no solo en la superintendencia de notariado y registro, sino a otras entidades de carácter público” (Linares Garzón, 2020, pág. 11).

Aunado a este problema de información, el trabajo de Linares Garzón reconoce como otra dificultad en la implementación del MECI el tema de la idoneidad de las personas que realizan los procesos de control interno, en lo atinente al conocimiento que se debe tener para la ejecución de estos. Como afirma la autora dentro del texto, “según los informes de gestión presentados por la oficina de planeación de la superintendencia de notariado y registro (SNR, 2019a), durante los últimos tres años se identifica como una de las problemáticas en la implementación del modelo estándar de control interno, el desconocimiento para llevar a cabo los procesos de control y el diligenciamiento de las matrices de riesgos que reportan las oficinas de registro de algunos municipios del país.” (Linares Garzón, 2020, pág. 12).

Por supuesto, si se trata de un intento de sistematización de la información sobre el MECI, es acertado el documento en empezar con la conceptualización del mismo, pero añadiendo a eso la finalidad de su implementación, que consiste en allanar el camino para que las entidades públicas

eleven los índices de calidad en el desempeño institucional. Acto seguido, de la conceptualización la autora deriva la categorización, entendiendo por ésta los componentes del modelo, los cuales son “talento humano, el direccionamiento estratégico - administrativo del riesgo y el afianzamiento de la cultura del control al interior de la entidad. Estos permiten ejecutar la planeación bajo condiciones de control necesarios para asegurar el cumplimiento de la misión de la entidad” (Linares Garzón, 2020, pág. 23).

Cada uno de esos componentes debe tener su correspondiente evaluación con el fin de mejorarlo y transformarlo, y dentro de esa evaluación detectar las debilidades de la implementación del mismo dentro de cada entidad. Para ello la autora se apoya en cuatro pasos previamente determinados por otros autores para realizar dicha evaluación: “determinación de la importancia de cada componente del control interno, determinación de las evaluaciones emitidas por los componentes y conglomerado, determinación del índice de control por componentes y conglomerado y la determinación del valor de evaluación general de administración del control interno en las entidades.” (Linares Garzón, 2020, pág. 43).

Después de realizar un recorrido por todo el marco conceptual y la ejemplificación de la implementación del MECI en la superintendencia de notariado, la autora, además de la conclusión previamente expuesta, afirma que “en este caso las actividades de control se deben ejecutar en todos los niveles de la entidad y en cada etapa de gestión a partir de la elaboración de un mapa de riesgos, pues el objetivo de dicho mapa consiste en “revisar y diagnosticar el sistema del control interno mediante la identificación de los principales riesgos a los que están expuestas las actividades realizadas, los controles existentes para mitigarlos y las oportunidades de mejora en el proceso de gestión del riesgo”” (Linares Garzón 2020, pág. 51). Es decir, algunos de los problemas de la implementación de dicho modelo se empiezan a solucionar con la correcta implementación de un mapa de riesgos institucional que dé cuenta de los posibles riesgos a los que las actividades institucionales se enfrentan.

Dadas estas particularidades de la implementación del MECI en la superintendencia de notariado y registro, además de la conclusión general ya expuesta, la autora es clara en afirmar que los procesos de capacitación no deben ir solamente a los líderes de los procesos de control sino a los funcionarios de la entidad que tiene por función poner en práctica los conceptos esgrimidos a

lo largo del trabajo sobre este modelo. En suma, “por esta razón el impacto del modelo de control interno, no se debe únicamente a la gestión que realicen los líderes encargados de este proceso de adaptación, además se puede analizar desde el punto de vista de ciertos elementos culturales, que son establecidos en la entidad a lo largo del tiempo” (Linares Garzón, 2020, pág. 54). Actos seguido, apunta frente al tema de las capacitaciones: “es importante capacitar no solo a los encargados de realizar o diseñar las matrices y actividades de control, sino también a los funcionarios que deben poner en práctica los conceptos abordados en la presente monografía, de aquí que los informes que rinda cada una de las oficinas de registro de instrumentos públicos se constituya en un material fundamental al momento de diseñar los planes de mejoramiento” (Linares Garzón, 2020, pág. 54).

Para finalizar, y sumado al tema de las capacitaciones, Linares Garzón resalta la importancia de capacitar a todas las áreas de la organización con el fin de crear una cultura organizacional que evite los comentarios o expresiones negativas que dificultan el afianzamiento del modelo y los procesos de control en cada una de las dependencias organizacionales, tal que “para mejorar la forma como se debe implementar un modelo de control interno en la superintendencia de notariado y registro es fundamental, capacitar a todos los funcionarios sobre la implementación del MECI, además que se involucren todas las áreas de la organización, teniendo en cuenta que los empleados deben comprender su papel dentro de la misma. Las expresiones negativas que con frecuencia circulan en las entidades dificultan el logro de los objetivos y por ende que se implemente de forma correcta un sistema de control interno” (Linares Garzón, 2020, pág. 52).

d) “Resultados Medición del Desempeño Institucional 2020” – Departamento Administrativo de la Función Pública.

En el año 2020 el Departamento Administrativo de la Función Pública puso a disposición en su portal web un documento que contiene los resultados y el análisis de “el nivel de avance de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y del Modelo Estándar de Control Interno - MECI vigencia 2020, junto con recomendaciones de mejora por política y un comparativo entre las vigencias 2018, 2019 y 2020” (Función Pública, 2020, p. 3.). Este documento presenta unas consideraciones iniciales para el análisis, dentro de las cuales es

importante mencionar que la Medición del Desempeño Institucional es “una operación estadística que mide anualmente la gestión y desempeño de las entidades públicas, proporcionando información para la toma de decisiones en materia de gestión” (Función Pública, 2020, p. 3), en torno al Índice de Desempeño Institucional –IDI- calculado en una escala de 1 a 100, donde 100 es el mejor resultado posible. Ese IDI está discriminado a su vez en varios ámbitos de evaluación, como lo son el talento humano, el direccionamiento estratégico y la planeación, la gestión para resultados con valores, la evaluación de resultados institucionales, el Control Interno, este último a su vez subdividido en 10 ítems dentro de los cuales se encuentra el ambiente propicio para el ejercicio de la función de control, la evaluación estratégica del riesgo, las actividades de control efectivas, entre otras.

Como resultados generales de este documento, a nivel nacional el puntaje más bajo en el ámbito de control interno, que es el centro de atención en este trabajo, fue de 46,3 obtenido por la Central de Abastos de Cúcuta, Sociedad de Economía Mixta del sector Agropecuario, mientras que el más alto fue de 99,1 obtenido por el Ministerio de Educación Nacional. El documento también presenta un análisis por sectores administrativos, siendo el sector administrativo de Inclusión Social y Reconciliación el de más alto puntaje con 89,34, y el sector de Cultura el de más bajo puntaje con 65,77, lo cual da cuenta de cómo las implementaciones de los sistemas de control interno en las entidades públicas presentan grandes variaciones entre los mismos sectores administrativos, al punto de arrojar en evaluaciones resultados tan diversos. Esto puede arrojar como conclusión que no existen lineamientos de implementación uniformes claros para todas las entidades, así como la evaluación interna de la implementación del MECI en cada una de las instituciones públicas es diversa entre estas.

Por ejemplo, para ejemplificar lo último que se acaba de mencionar en el anterior párrafo, el documento expone los retos de mejora del Sistema de Control de las Entidades de la Rama Ejecutiva, dentro de los cuales afirma lo siguiente:

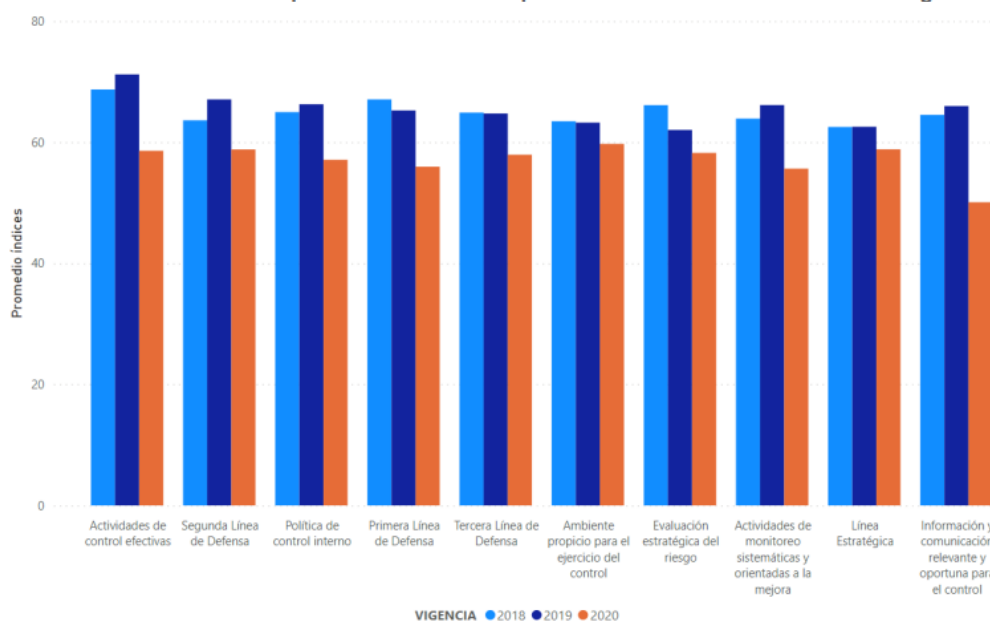
Para el componente de Ambiente de Control, se hace necesario que las entidades fortalezcan la evaluación las conductas asociadas o valores y principios del servicio público a través del instrumento para la evaluación de desempeño, en lo concerniente a las conductas comportamentales. En el mismo sentido, se evidencia oportunidad de mejora en

cuanto a que los comités institucionales de coordinación de control interno realicen el monitoreo del estado de los riesgos aceptados (apetito por el riesgo) con el fin de identificar cambios sustantivos que afecten el funcionamiento de la entidad. (Función Pública, 2020, p. 17)

Mientras que en el mismo ámbito los retos de mejora para las entidades de la Rama Legislativa difieren sustancialmente, enfocándose en el área de manejo de riesgos internos y los comités institucionales de gestión y desempeño (Función Pública, 2020, p. 23).

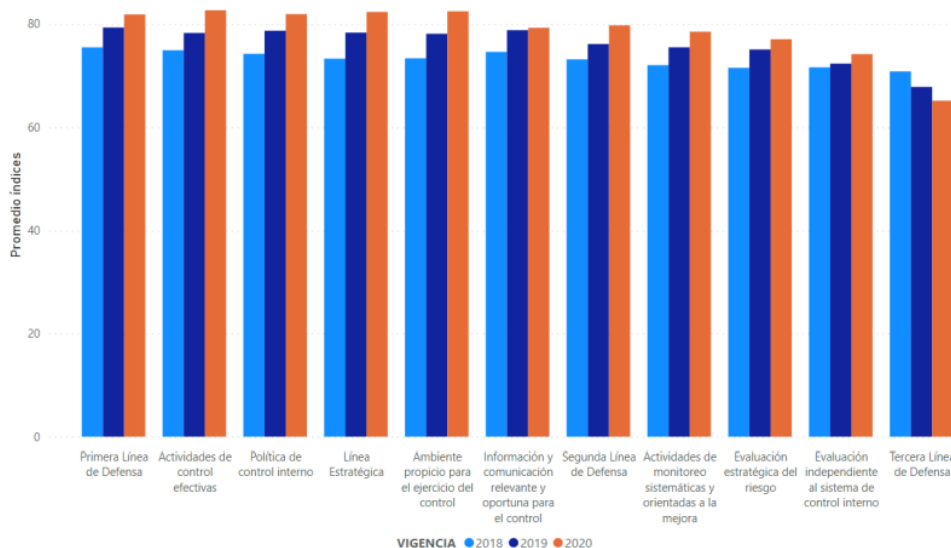
En los siguientes gráficos se evidencia la evaluación de los sistemas de control interno de las tres ramas del poder público de manera comparativa entre los años 2018, 2019 y 2020, y permite evidenciar las diferencias implementación de los sistemas de control interno entre una rama y otra

Gráfica 6. Serie histórica por índices de SCI para las entidades de la Rama Legislativa



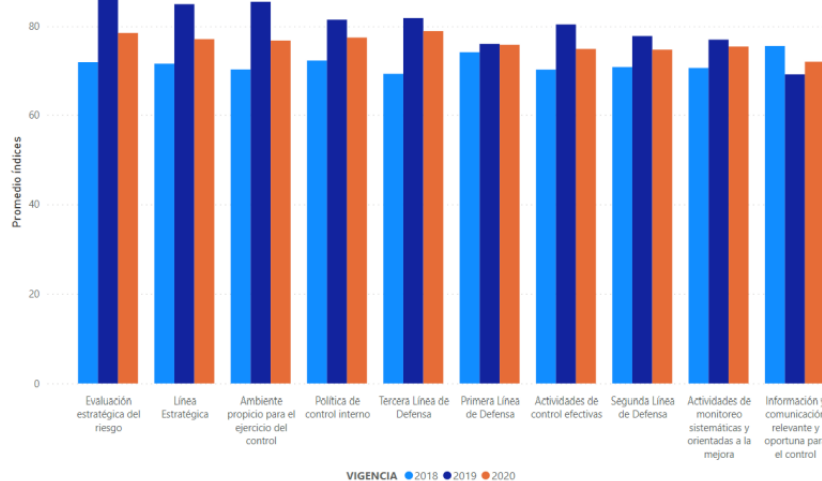
Fuente. (Función Pública, 2020, p. 22).

Gráfica 3. Serie histórica por índices de SCI para las entidades de la Rama Ejecutiva



Fuente. (Función Pública, 2020, p. 15).

Gráfica 9. Serie histórica por índices de SCI para las entidades de la Rama Judicial



Fuente. (Función Pública, 2020, p. 29).

Nótese entre los tres gráficos que mientras la tendencia del índice de SCI para la rama legislativa es decreciente, no ocurre lo mismo con la rama ejecutiva, cuya tendencia año a año es creciente, mientras que la rama judicial presenta serias variaciones año a año. Esto anterior permite concluir que una de las grandes dificultades de evaluar la implementación de los Sistemas de Control Interno es la ambivalencia de criterios de implementación entre una u otra entidad, entre varios sectores e inclusive entre varios esquemas organizativos territoriales.

En consideración a los trabajos expuestos anteriormente, se puede identificar que, aunque desde el año 2005 se haya implementado el modelo estándar de control interno MECI en diversas entidades públicas en las distintas funciones del poder público y a distintos niveles territoriales, se han presentado problemas en su implementación y aplicación lo cual genera deficiencias en la prestación del servicio de las entidades públicas. En razón a esto, es importante generar algunas ideas de soluciones tomando como base este estado del arte expuesto, sin pretender ocultar las singularidades propias de cada organización ni entrar en generalizaciones apresuradas, pero siendo conscientes de los problemas comunes que presentan las entidades en la implementación del modelo.

Resultados.

Los resultados que se muestran a continuación hacen parte de una alternativa y una propuesta de solución para las deficiencias del MECI, encontradas en la revisión de los diferentes textos analizados y la opinión de otros autores; de los cuales destacamos las siguientes:

Las entidades públicas en Colombia presentan una gran deficiencia en la aplicación del modelo estándar de control interno MECI, esto debido a que su aplicación se da muchas veces por cumplir un requisito, toda vez que este modelo es de obligatorio cumplimiento y aplicación en las mismas; esto se ve reflejado en el formalismo que utilizan las entidades para reflejar en cifras el cumplimiento de este modelo.

Como contrapartida está el área de talento humano, eje fundamental en el cumplimiento de los objetivos misionales de las entidades públicas, razón por la cual es fundamental que éstas evalúen el nivel de efectividad de cada uno de los procesos establecidos en el modelo estándar incluyendo todas las relacionadas con el desempeño de las labores de cada uno de sus funcionarios. La capacitación continua y el desarrollo de competencias es un factor importante para el logro de la aplicación del modelo, incluidas las virtuales o a través de aplicaciones que les permita estar en continuo aprendizaje.

Por tal motivo es fundamental que las entidades públicas implementen estrategias de seguimiento estrictas, como la evaluación semestral para todos los trabajadores públicos, tanto de

carrera como provisionales, en todas las áreas. Así mismo implementar procesos de desarrollo de competencias por cada área lo que implica que cada funcionario conozca específicamente cuáles son sus funciones y los riesgos en que se ve inmerso si no cumple con sus actividades.

En relación a lo anterior es urgente la creación y diseño de una política rigurosa que permita a las entidades aplicar sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con los objetivos y la misión para la cual fueron contratados y, que los resultados de la evaluación de desempeño no estén direccionados solamente al cumplimiento de los objetivos de la entidad sino también al desempeño de sus actividades. Esto se puede lograr, por ejemplo, a partir de la implementación de una matriz de riesgos rigurosa como lo propone Linares Garzón, en donde se identifique *prima facie* los riesgos a los que estarían sujetos las diferentes actividades organizacionales y que en las diferentes capacitaciones se dé a conocer claramente esto a los funcionarios públicos.

De este modo, apoyados en una política de aprendizaje, permitirá a cada una de las entidades fortalecer puntos fundamentales al interior de las entidades como la resistencia al cambio por parte de los funcionarios, procesos de permanencia en el área del talento humano, capacidad y habilidad para el liderazgo organizacional, capacitaciones, definición objetiva de roles, fortalecimiento de cultura organizacional a partir del conocimiento de los procesos de control interno y una cultura de control organizacional, correcto procesos de gestión documental tanto de las distintas actividades dirigidas a cumplir los objetivos misionales y específicos de la entidad como de los procesos de evaluación dirigidos al mejoramiento de la entidad, entre otros, que se pudieron identificar a lo largo de la exposición del estado del arte.

No obstante, y de acuerdo con lo observado en algunas entidades públicas se evidencia que el modelo estándar de control interno MECI, está diseñado para que las entidades públicas implementen su aplicación y hagan seguimiento correcto, toda vez que la tecnología permite crear un software con el fin de hacer seguimiento a estos procesos. Aunque en otro sentido la aplicación correcta de este modelo no sólo se puede basar en la aplicación de la tecnología, pues hay un elemento muy importante y es el talento humano, mientras las entidades no se enfoquen en priorizar el talento humano siempre se van a presentar falencias, como corrupción y falta de compromiso institucional, tal como lo expuso Gámez Ramírez quien en su ensayo emite un concepto y evalúa el diagnóstico e implantación de un modelo estándar en la honorable cámara de

representantes y, concluye que la falta de modernización de las entidades públicas conlleva a malos manejos y a una desviación importante y considerable de sus recursos públicos o García Villa al afirmar que “el ejemplo de entidades eficientes, que demuestran una gestión transparente y eliminan conductas inapropiadas, debe tomarse en cuenta, de otra parte, el ejemplo de servidores públicos proactivos, diligentes y eficientes, también amerita que se tengan en cuenta y que los corruptos y corruptibles ni siquiera como ejemplo de lo que no se debe hacer, sean tomados como referencia” (García Villa, 2013, pág. 27).

De la misma forma otros autores como López Carvajal (2016) hablan y profundiza sobre las debilidades y riesgos asociados a la falta de un modelo estándar de control interno en las entidades públicas en relación al fenómeno de la corrupción, que no se puede dejar de lado si se quiere mejorar la implementación del MECI en las entidades públicas. Tal como lo afirma en su texto “control interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico”, “el control organizacional en el mundo refleja en los últimos años una importancia creciente en el aporte al desarrollo de las organizaciones, pues desde su correcto funcionamiento se genera un fortalecimiento en la estructura y enfoque estratégico, lo que permite hacer frente a los acechos de la corrupción” (López Carvajal, 2016, pág. 245).

También, hablando del tema de la corrupción enfocado al desvío de los recursos públicos, se encuentra el trabajo de la escritora María del Pilar Solano Moreno (2016) en el cual se evidencian que las acciones y sistemas que emplean las entidades ya sean públicas o privadas obedecen a la buena aplicación del modelo estándar pero que los resultados no se logran en razón a que las personas desvían su finalidad lo cual conlleva a un desgaste continuo e impacto negativo sobre los recursos públicos. De esta manera, es importante apuntar al fortalecimiento de las auditorías internas en las entidades públicas y de los principios de transparencia y ética como eje de las acciones institucionales, tal que “por otra parte las entidades públicas de control deben apropiarse a sus funcionarios la importancia de la transparencia y de la ética, que sus auditorías sean imparciales y objetivas en su totalidad y a su vez éstas no se realicen con posterioridad que ellos también pueden emitir señales de alerta y evitar la materialización de los riesgos y también es importante que las mismas realicen mayor seguimiento y exijan el cumplimiento de la ley, que cuenten con bases de datos actualizadas que permitan obtener información más concreta, puesto

que a partir de ella se pueden tomar decisiones más acertadas y contundentes respecto a temas de cristalización de riesgos ” (Solano Moreno, 2016, pág. 22)

Así como los anteriores trabajos, otros autores han realizado investigaciones en torno al tema en cuestión. Solo para citar brevemente algunos, Yenny Jeannette Robles Rodríguez en su trabajo “Beneficios y consecuencias que se derivan de la implementación de un sistema integrado de gestión de calidad en las empresas del sector público” (2013) apunta nuevamente al carácter preponderante del talento humano en el entorno de la aplicación de los sistemas de gestión de calidad, de la siguiente manera:

De las recomendaciones, estrategias y lineamientos que deben seguir las entidades del sector público es iniciar con la sensibilización hacia el personal de las mismas, lograr el compromiso de los funcionarios de la entidad hacia el tema de calidad, que puedan evidenciar que a futuro todo redundará en beneficios para ellos mismos, que los servicios que prestará la entidad serán reconocidos por los usuarios y que sus procesos y tareas dentro de sus trabajos y objetivos serán más ágiles y fáciles de cumplir, luego la entidad debe presentar la ruta de implementación del sistema de gestión de calidad que va a seguir, todo se debe presentar a los funcionarios de una manera agradable fácil y clara de entender (...) (Robles Rodríguez 2013, pág. 16)

De tal manera que la correcta implementación de los sistemas de gestión de calidad va estrechamente ligada al compromiso de los funcionarios y la idoneidad de los mismos en su filiación con la entidad.

Cabe advertir que para el presente trabajo se estudiaron otros documentos que se relacionan en la bibliografía pero que no se citan en el presente trabajo porque la mayoría de ellos apunta a los mismos argumentos que esgrimen los anteriormente presentados, que representan los trabajos más extensos en la materia. Sin embargo, se relacionan en la bibliografía con el propósito de dar a conocer el marco general de investigación emprendido para la realización del presente estado del arte.

Conclusión.

No obstante, y de acuerdo con lo observado en algunas entidades públicas se evidencia que el modelo estándar de control interno (MECI) está diseñado para que las entidades públicas avancen en su implementación con diferentes herramientas y hagan seguimiento correcto, toda vez que la tecnología permite crear un software con el fin de hacer seguimiento a estos procesos.

Sin embargo, en otro sentido la aplicación correcta de este modelo no sólo se puede basar en la aplicación de la tecnología, pues hay un elemento muy importante y es el talento humano, mientras las entidades no se enfoquen en priorizar el talento humano siempre se van a presentar falencias, así como corrupción y falta de compromiso institucional, tal como Orjuela Martínez afirman en sus textos, relacionados durante el presente trabajo.

Pero a pesar que Gámez Ramírez también hace énfasis en la importancia del talento humano en tanto los procesos de inducción, permanencia y retiro de la entidad, el concepto y percepción sobre el talento humano difiere con el de Orjuela Martínez sobre el diagnóstico e implantación de un modelo estándar en la honorable cámara de representantes y, concluye que la falta de modernización de las entidades públicas conlleva a malos manejos y a una desviación importante y considerable de sus recursos públicos, como se observó en el último acápite.

Es importante resaltar que cada uno de los anteriores artículos llevan a una misma consecuencia generada por la falta de un modelo de control interno y es la desviación de los recursos públicos en cada una de las entidades del estado, permitiendo así que exista un gran alto de corrupción en nuestro país. De allí la importancia de empezar a fortalecer los procesos de control interno a partir de la solución de las debilidades que traiga consigo la implementación del MECI en las entidades públicas.

También es importante resaltar a raíz del estudio realizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública que es necesario empezar a pensar en una seria articulación interinstitucional en torno a la implementación de los Sistemas de Control Interno de las entidades públicas, dado que su evaluación se dificulta al encontrar tanta disparidad entre los criterios que se manejan entre una u otra entidad. Uno de los objetivos a considerar por parte de la Administración Pública no debería ser solamente mejorar en cuanto al resultado arrojado por el Índice de Medición Institucional, sino elaborar estrategias para que la tendencia en todas las entidades públicas sea creciente y a ritmos constantes, lo cual se logar formulando políticas uniformes de implementación de los SCI claras y precisas bajo las cuales todas las entidades se guíen, así como manuales de control internos estándar que funcionen de manera equivalente para todos los sectores de la función pública.

Recordar que tal como se expuso anteriormente, apoyados en una política de aprendizaje, permitirá a cada una de las entidades fortalecer puntos fundamentales al interior de las entidades como la resistencia al cambio por parte de los funcionarios, procesos de permanencia en el área del talento humano, capacidad y habilidad para el liderazgo organizacional, capacitaciones, definición objetiva de roles, fortalecimiento de cultura organizacional a partir del conocimiento de los procesos de control interno y una cultura de control organizacional, correcto procesos de gestión documental tanto de las distintas actividades dirigidas a cumplir los objetivos misionales y específicos de la entidad como de los procesos de evaluación dirigidos al mejoramiento de la entidad, entre otros, que se pudieron identificar a lo largo de la exposición del estado del arte.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango Pava, G. E. (9 de noviembre de 2013). Beneficios y obstáculos de la implementación de un modelo de control interno: MECI-COSO. Beneficios y obstáculos de la implementación de un modelo de control interno: MECI-COSO. (U. M. Granada, Ed.) Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el 10 de marzo de 2021, de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/10710/Trabajo%20de%20Grado%20Control%20Interno.pdf;sequence=2>
- Arias, R. S. (2015). Puede el Modelo estándar de control interno (MECI) identificar del riesgo financiero en las instituciones de salud de la red pública de primer nivel en Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/13982>
- Bustamante Escobar J., Quintero Cuervo M., & Reyes Romero A. F. (2012). Impacto en la cultura organizacional con la aplicación del modelo estándar de control interno (MECI) en la Universidad de Antioquia. *Adversia*, (9). Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/adversia/article/view/11712>
- Díaz, D. A. (2015). La acción del control interno en la prevención de la corrupción en la administración pública. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/6322>.

Función Pública, D. A. (4 de noviembre de 2020). Modelo de Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública - EVA. Modelo de Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública - EVA. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Departamento administrativo de la función pública. Recuperado el 1 de marzo de 2021, de https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703129/Modelo_servicio_al_ciudadano.pdf/b92fb021-fc7c-4778-b879-e5a4b5faef6d

Función Pública, D. A (2020). Informe de Medición del Sistema de Control Interno. Vigencia 2020. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Departamento administrativo de la función pública. Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587893/Informe+SCI+vigencia+2020.pdf/1b19a514-15e8-c02c-ce04-f0a3b33e3587?t=1629898192329>

Gámez Ramírez, P. A. (29 de abril de 2013). Obtenido de Repositorio de la Universidad Militar Nueva Granada: <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/3526>

García, C. A. (2013). El papel del MECI como instrumento de gestión en los municipios de Sabana Centro. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/3505>.

García Villa, M. N. (29 de abril de 2013). Obtenido de Repositorio de la Universidad Militar Nueva Granada: <http://hdl.handle.net/10654/6791>

Gómez, C. Z. (2014). Control Interno en el Proceso Contractual. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/13581>.

Guerrero, E. A. (2013). Control interno en las entidades del estado colombiano. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11131>.

Guzmán Cáceres, Maricela, & García Garduño, José María. (2016). Determinantes que afectan la enseñanza de la metodología de las ciencias sociales: un estado del arte. Perfiles educativos, 38(153), 51-64. Recuperado en 19 de marzo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982016000300051&lng=es&tlng=es.

- Hernández Martínez H. A., & Montiel Murillo J., D. (2016). El MECI 1000:2005: “Un contraste entre el ser y el deber ser” en las E.S.E del valle de Aburrá. Trabajos De Grado Contaduría Universidad de Antioquia, 4(1). Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/tgcontaduria/article/view/323554>
- Linares Garzón, L. D. (2020). Monografía del Modelo Estándar de Control Interno de la Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia: un Abordaje desde la Cartografía Conceptual. Zipaquirá, Cundinamarca, Colombia: Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD. Obtenido de <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/34923/20701364.pdf?sequence=1>
- López Carvajal, O. &. (30 de junio de 2016). Control Interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico. Revista En-Contexto, 5(5), 243-268. Obtenido de <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/377>
- Mancipe Meneses, L. (2013). ¿Por qué un nuevo MECI para el control público? Revista En-Contexto / ISSN: 2346-3279, 2(2), 69-88. Recuperado a partir de <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/136>
- Orjuela Martínez, S. (2012). Obtenido de Repositorio de la Universidad Militar Nueva Granada: <http://hdl.handle.net/10654/6789>
- Oviedo, M. I. (2020). Diseño de una propuesta para la actualización e implementación del modelo estándar de control interno (MECI) en la alcaldía municipal del Guamo, Bolívar. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/33280>.
- Ramírez, M. Á. (2013). Modelo estándar de control interno: más que un modelo, la clave al éxito en la gerencia pública. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/3369>.
- Robles, Y. J. (2013). Beneficios y consecuencias que se derivan de la implementación de un sistema integrado de gestión de calidad en las empresas del sector público. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11470>.

- Romero, R. M. (2014). ¿Implementar un sistema de gestión de calidad en las entidades de sector público en Colombia garantiza que se mejoren los procesos en éstas? Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/13227>.
- Rodríguez, D. C. (2020). Desempeño de las organizaciones públicas en Colombia bajo el enfoque del modelo estándar de control interno (MECI). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/36546>.
- Salazar Márquez G. J., & Ceballos Castañeda J. (2016). Control interno y transparencia en las entidades públicas (aplicado a los municipios de Envigado y Sabaneta). Trabajos De Grado Contaduría Universidad de Antioquia, 4(1). Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/tgcontaduria/article/view/323548>
- Solano Moreno, M. d. (25 de septiembre de 2016). Obtenido del Repositorio Institucional de la Universidad Militar Nueva Granada: <http://hdl.handle.net/10654/14652>
- Torres Carrillo, Alfonso (1996). Aprender a investigar en Comunidad. Bogotá, D. C. UNAD.
- Venegas, N. P. (2015). Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como generador de valores anticorrupción en los entes municipales colombianos. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/6602>.