

Modelo estándar de control interno en el sector público en Colombia: una revisión general a sus elementos constitutivos

Standard model of internal control in the public sector in Colombia: an overview of their constituent elements

Hollman Álvarez Niño Contador Público*
Johanna Sánchez Suarez**
Rosmery López Ruiz***
Victor Figueroa Sierra****

RESUMEN

ABSTRACT

El Modelo Estándar de Control Interno (MECI), brinda la estructura y los componentes para el Control estratégico de la gestión y evaluación de las entidades estatales, el cual está integrado por el esquema de una organización pública con base en un conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación que adopta la entidad estatal con la finalidad de que sus actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, y contribuir así con los fines esenciales del Estado.

The Standard Model of Internal Control (MECI), provides, which consists of the outline of a public organization on the basis of a set of plans, the structure and components for strategic management control and evaluation of state agencies methods, principles, rules, procedures and mechanisms for monitoring and evaluation which takes the state agency for the purpose of its activities, operations and actions and the management of information and resources, are conducted in accordance with constitutional and legal provisions to fulfill their institutional objectives and contribute to the essential purposes of the State

Palabras Clave: Administración, Control Interno, Modelo Estándar, Sector Público.

Key Words: Administration, internal control, standard model, public sector.

Recibido: Septiembre 20 de 2013 • Aceptado: Octubre 26 de 2013

*Contador Público, estudiante de la especialización en revisoría fiscal, Universidad Libre Seccional Barranquilla

**Contador Público, estudiante de la especialización en revisoría fiscal, Universidad Libre Seccional Barranquilla

***Contador Público, estudiante de la especialización en revisoría fiscal, Universidad Libre Seccional Barranquilla

**** Contador Público, estudiante de la especialización en revisoría fiscal, Universidad Libre Seccional Barranquilla

Introducción

El Modelo Estándar de Control Interno, en adelante MECI, brinda la estructura y los componentes para el Control estratégico de la gestión y evaluación de las entidades del Estado. La finalidad del MECI es orientar a dichas entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y contribuir así con los fines esenciales del Estado.

El MECI se creó con la finalidad de que las entidades públicas, lo apliquen de manera obligatoria para que mejoren su desempeño institucional, mediante el fortalecimiento del Control y de los propósitos de evaluación que deben llevar a cabo las oficinas de Control Interno, unidades de auditoría interna o quien haga sus veces (Salnave, Medina y Pulido, 2009).

El MECI, tiene como objetivo fundamental para el Control Interno de las entidades públicas el establecimiento de las políticas, acciones, métodos, objetivos, procedimientos, mecanismos de prevención de Control y evaluación para el mejoramiento continuo de las entidades estatales, que garanticen una función administrativa transparente, eficiente y ágil, de acuerdo con el cumplimiento de las Leyes y las normas que regulan y coordinan la función pública.

Con el desarrollo del presente trabajo buscamos contextualizar, de manera general y práctica, el desarrollo e implementación del MECI en las entidades públicas, y da a conocer sus principales conceptos y características.

1. Antecedentes del MECI

Con la expedición de la constitución de 1991, y consagración de los artículos 209 y 269 y posteriormente con la expedición de la Ley 87 de 1993, se establecen las bases jurídicas de sistema de Control Interno de las entidades públicas.

Antes de la expedición de la constitución del 1991, en Colombia el sistema de Control Interno de las entidades públicas, no tenía unidad de criterios para la implementación del mismo. Esta actividad era consi-

derada como una práctica externa la cual se fundamentaba en la desconfianza y el absoluto rigorismo en la vigilancia sobre los procesos de apoyo, como lo son la administración de recursos financieros, físicos, humanos etc.

Los procedimientos o procesos que debían existir entre la administración y los usuarios, para la prestación de los servicios, no tenían una adecuada aplicación de instrumentos de medición, sistemas de evaluación, coordinación entre los funcionarios y planes de gestión entre otros.

Con la expedición de la Ley 87 de 1993, se establecen las bases, principios y se orientan las plataformas para el mejoramiento continuo y progresivo del Control Interno de las entidades públicas. Mediante esta ley se realizan las primeras precisiones sobre el concepto del Control institucional, garante de la responsabilidad legal, moral, financiera y administrativa de las entidades del estado, responsabilidad de la cual es titular el máximo directivo o representante legal de la entidad, el cual debe ponerla en práctica de manera constante a través de instrumentos de gestión y gerencia y autocontrol, Control de riesgo, evaluaciones entre otros, que garanticen el mejoramiento continuo de dicha actividad dentro de la entidad estatal.

2. Generalidades del MECI

El artículo primero de la Ley 87 de 1993, en su artículo, primero define al Control Interno en los siguientes términos:

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 previs-



tos. (Ley 87 de 1993 art. 1).

El ejercicio de Control Interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

El Control Interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal. (Salnave, Medina y Pulido, 2009).

El MECI es un Modelo Estándar de Control Interno que tiene como fin servir de Control de controles, para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales en el marco legal aplicable a ellas, el cual está integrado por tres subsistemas a saber

1. Subsistema de Control Estratégico en el cual se crea el ambiente organizacional necesario para mantener el sistema y se organiza la entidad de tal manera que el Control sea aplicado a todas sus actividades. Igualmente se establece la administración de riesgos como componente esencial del Sistema de Control Interno institucional, a través del cual se identifican, analizan y valoran estos, y se busca mitigar su presencia y efecto.
2. Subsistema de Control de Gestión opera el Control dentro de la entidad por medio de aquellas actividades de Control para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Además, indica cómo se debe desarrollar la captura y

procesamiento de la información, y la creación de canales efectivos de comunicación para que la toma de decisiones se fundamente en hechos reales y

3. Subsistema de Control de Evaluación logra que los funcionarios evalúen los controles y la gestión de la entidad, y le da un papel importante a las Oficinas de Control Interno y a los Órganos de Control como evaluadores independientes del sistema (Programa Fortalecimiento de la Transparencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2003).

Están obligados a implementar el MECI, todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles, así como en la organización electoral, los organismos de control, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal (Ley 87 de 1993 art. 5).

El MECI, es implementado por las oficinas de Control Interno, creadas por dicha entidad pública y que es dirigida por el representante legal de la entidad quien es el único responsable de establecer, desarrollar y mantener el Sistema de Control Interno.

El marco legal tiene la siguiente normatividad:

Tabla 1. Marco Legal MECI

Constitución política	<p>Art. 209 de la Constitución Política. 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.</p> <p>Art. 269 de la Constitución Política. 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.</p>
-----------------------	--

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. Como parte de la aplicación de un apropiado Sistema de Control Interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y Control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.
Ley 190 de 1995	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa.
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Determina los fundamentos del sistema de desarrollo administrativo, entendido como el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.
Decreto 2145 de 1999	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.
Decreto 1537 de 2001,	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.
Decreto 1599 de 2005,	Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. Mediante este decreto se determina la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5 de la Ley 87 de 1993.
Decreto 2913 de 2007,	Establece que el Modelo Estándar de Control Interno y el Sistema de Gestión de la Calidad son complementarios por cuanto tienen como propósito común el fortalecimiento institucional, la modernización de las instituciones públicas, el mejoramiento continuo, la prestación de servicios con calidad, la responsabilidad de la alta dirección y los funcionarios en el logro de los objetivos por lo tanto, su implementación debe ser un proceso armónico y complementario.
Comunicado del 20 de octubre de 2008	Donde se establecen los productos mínimos para evaluar la implementación del ECI.
Decreto 4445 de 2008	Por el cual se modifica el Decreto 2913 de 2007, y se amplía el plazo de implementación del ECI en las entidades de 3, 4, 5 y 6 categoría hasta junio de 2009.
Decreto 3181 de 2009,	Por el cual se concede un plazo para el fortalecimiento en la implementación del ECI en las entidades que hacen parte de los municipios de 3, 4, 5 y 6 categoría.
Circular 100 de 2009	Se definen las fases y fechas para culminar el proceso de implementación del ECI en los municipios mencionados en el Decreto 3181 de 2009.

3. Principios fundamentales del control interno MECI

El artículo primero de la Ley 87 de 1993, en su segundo párrafo establece que el ejercicio de Control Interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad de mando, Además, la constitución política obliga a que toda función pública debe ser responsable, transparente y eficaz. (Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado, Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico, 2006).

Responsabilidad: se refiere a la capacidad de la entidad pública de cumplir con los requisitos contraídos frente a los ciudadanos en general, en relación con los fines esenciales del Estado y en el evento que incumpla tales fines debe responder por dicho incumplimiento.

Transparencia: este consiste en hacer visible la gestión de la entidad a través de la relación directa entre los gobernantes, los gerentes y los servidores públicos con las personas que atienden o le brindan los servicios. Este principio se materializa en la entrega de la información adecuada para facilitar la participación de los ciudadanos en las acciones que la afecten. Por tanto, la información debe permanecer abierta y los documentos públicos deben estar al alcance de los ciudadanos, además la entidad pública debe rendir los informes y resultados de su gestión.

Moralidad: esta se manifiesta en la orientación de las actuaciones bajo la responsabilidad del funcionario público, hacia el cumplimiento de las normas constitucionales y legales vigentes, y los principios éticos y morales que están insertos en nuestra sociedad.



Igualdad: es el reconocimiento que se les hace a todos los ciudadanos, para ejercer los mismos derechos, garantizándoles su protección, sin discriminación alguna.

Imparcialidad: consiste en que las decisiones deben ser tomadas con objetividad. Esto quiere decir que la persona a cargo de juzgar o dirimir una cuestión debe mantener la imparcialidad, y no dejarse influir por prejuicios o intereses que lo lleven a tratar de beneficiar a una de las partes, es decir, debe resolverse de manera justa.

Este principio se concreta cuando el servidor público actúa con plena objetividad e independencia en defensa de lo público, en los asuntos que están bajo su responsabilidad y busca garantizar que no se afecten los intereses de ningún ciudadano, como producto de la actuación pública.

Eficiencia: vela porque en condiciones de calidad y oportunidad, las entidades públicas obtengan la máxima productividad de los recursos asignados y confiados para el logro de sus propósitos.

Eficacia: este es el grado de impacto y consecución de los resultados de la entidad públicas en la relación con las metas y objetivos previsto por ella, igualmente permite determinar si los resultados obtenidos tienen relación con los objetivos y con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Economía: hace referencia a la severidad y prudencia que debe tener la entidad pública en los gastos e inversiones, para obtener los insumos en condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para satisfacer las necesidades de la colectiva.

Celeridad: es la prontitud, rapidez del actuar de la administración, es decir consiste en la dinamización de la actuación pública para agilizar los procesos en la toma de decisiones, garantizando así resultados óptimos y oportunos.

Publicidad: se refiere a aquella facultad que tiene la sociedad y los servidores públicos de una entidad estatal a acceder de manera oportuna, plena y veraz a las actuaciones, resultados e informaciones de las autoridades estatales.

Preservación del Medio Ambiente: consiste en que las actuaciones de las entidades públicas deben respetar el medio ambiente, además de garantizar el desarrollo sostenible para la comunidad en general.

4. Objetivos del MECI.

El modelo de Control Interno tiene como objetivo fundamental establecer; las acciones, políticas, métodos, procedimientos y mecanismo de prevención, control, evaluación y mejoramiento continuo de las entidades públicas. Estos deben permitir una autoprotección necesaria para garantizar una función administrativa transparente y eficiente, el cumplimiento de la constitución y las Leyes, la coordinación de actuaciones con las diferentes instancias con las que se relaciona y una alta contribución al cumplimiento de la finalidad social del estado.

El art. 2 de la Ley 87 de 1993, establece los objetivos del Control Interno en los siguientes términos:

Artículo 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, que busca la adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones que promueve y facilita 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 organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características
- i. Para un mejor entendimiento estos objetivos se pueden clasificar según el propósito que persigue dentro de la institución pública en objetivos de cumplimiento, estratégicos, de operación, evaluación y de información.

Estos podemos clasificarlos en:

Objetivos de Cumplimiento: estos establecen las acciones que permiten garantizar el cumplimiento de la función administrativa de las entidades públicas, bajo los mandatos que impone la constitución, la Ley y los reglamentos, definen las normas administrativas que provienen de la auto regulación que permiten coordinar las actuaciones administrativas y diseñan los instrumentos de verificación y evaluación los cuales garantizan que la entidad cumpla con las normas que reglamentan su actividad.

Objetivos de Control Estratégico: estos objetivos crean conciencia en los servidores públicos sobre la importancia del control, disponen procedimientos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional de la entidad de acuerdo con su naturaleza y características y por último diseña los procedimientos e instrumentos que se necesitan para que las entidades públicas protejan sus recursos y establezcan una administración adecuada de los mismos antes posibles riesgos.

Objetivos de Control de Ejecución: determinan los mecanismos de prevención, detección y corrección que permitan mantener las operaciones, funciones de las actividades de las entidades públicas en armonía con la eficiencia, eficacia y economía, además este objetivo establece los mecanismos que garanticen la generación y registro de la información oportuna, confiable y necesarias para la toma de decisiones internas de las entidades públicas.

Objetivos de Control de Evaluación: estos garantizan la existencia de mecanismos y procedimientos que permiten en tiempo real, que los distintos niveles de autoridad y responsabilidad, hagan el seguimiento a la gestión de las entidades públicas, para permitir así las acciones oportunas de corrección y mejoramiento, establece igualmente los mecanismo de verificación y evaluación permanente del Control Interno, para propiciar el mejoramiento continuo de la gestión de la entidad y de su capacidad de respuesta efectiva ante los grupos de interés.

Objetivos de Control de Información: dispone de los mecanismos necesarios para garantizar la generación de información que sirve de base para la elaboración de los reportes de información y cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas ante los diferentes niveles del Estado. Igualmente establece los procedimientos de generación de la información que establecen los órganos de Control que tienen a su cargo la vigilancia de la entidad públicas, mediante este objetivo tiene como fin poner a disposición toda la información, reportes y demás documentos que garanticen la rendición de cuentas de la entidad públicas frente a los interesados.

5. Las oficinas de control interno

La oficina de Control Interno es un elemento del sistema de control, en el nivel gerencial o directivo, encargada de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles.



Éstas asesoran a la alta Dirección en la continuidad del proceso administrativo, evalúa los planes establecidos e introduce los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

La Ley 87 de 1993 en su art., define a las oficinas de Control Interno en los siguientes términos:

Artículo 9º.- Definición de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, que asesoran a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Parágrafo.- Como mecanismos de verificación y evaluación del Control Interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de Control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

La oficina de Control Interno, en su función evaluadora determina la efectividad del sistema de Control de la entidad pública, para de esta forma, ayudar a la alta dirección en la toma de decisiones que direccionen las actividades administrativas de la entidad y ésta cumpla con sus objetivos o fines.

Estas oficinas están a cargo, en primera instancia, por los Jefes de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno o un funcionario público de nivel jerárquico, en segunda lugar están los encargados o facilitadores de las oficinas de control, aunque el Control Interno lo ejerce cada una de las personas que hacen parte de la entidad, para garantizar así que todos los procesos, políticas, metas y actividades

se cumplan de acuerdo con lo preestablecido, dando el máximo de rendimiento en cumplimiento de su misión.

El art., 10 de la Ley 87 de 1993, manifiesta lo siguiente:

Artículo 10º.- Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.

El Jefe de La Unidad u Oficina de Control Interno, o quien haga sus veces, debe ser un funcionario público, de planta, del nivel directivo y por consiguiente de libre nombramiento y remoción, nominado para el caso de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva por el Presidente de la República. Esta designación se hace de acuerdo con la normatividad vigente y para el orden territorial, por el representante legal o máximo directivo del organismo respectivo, según sea su competencia y de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad. (Salnave, Medina y Pulido, 2009).

Las personas que integran las oficinas de Control deben ser personas que cumplan los requisitos de idoneidad, ética, capacidad de análisis, tolerancia, independencia y criterio, ya que el adecuado desempeño de esta oficina contribuye al éxito de la gestión de la entidad estatal.

Las oficinas de Control Interno tienen dos tipos de funciones, las generales y las esenciales.

Funciones generales son las consagradas en el art., 12 de la Ley 87 de 1993.

Artículo 12°.- Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:

- a. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno;
- b. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización, y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y, en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función.
- d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;
- f. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h. Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de Control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que, en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j. Mantener permanentemente informados a

los directivos acerca del estado del Control Interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;

- k. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;
- l. Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

Las funciones esenciales son las siguientes:

Valoración del Riesgo: la identificación, análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de Control Interno o quien haga sus veces, que evalúe los aspectos, tanto internos como externos, que puedan llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de Control Interno e integradas de manera inherente a los procedimientos.

Por otra parte, esto, implica la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación de los riesgos asociados con una determinada actividad, con procesos o con la entidad en general, con el fin de preparar a las organizaciones para minimizar pérdidas y maximizar sus ventajas.

Además, en su función evaluadora, monitorea la efectividad de las acciones programadas para que en la entidad se implementen políticas de administración del riesgo, y se conformen grupos que lideren dicho proceso que propendan por la implementación de mecanismos reales para la administración del riesgo.

Como instrumento de apoyo en esta materia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno, diseñen la guía de Administración del Riesgo, que contiene una metodología que facilita a las entidades públicas establecer mecanismos



para identificar, valorar y minimizar los riesgos a los que constantemente están expuestas, y poder de esta manera fortalecer el Sistema de Control Interno.

Acompañamiento y Asesoría: se ha considerado que algunas veces las relaciones entre la administración y las oficinas de Control Interno, están permeadas por los malos entendidos y así se generan conflictos ya que la administración considera que las oficinas de Control Interno son incapaces de apreciar los problemas prácticos a que ella se enfrenta. Las Oficinas de Control Interno piensan que la administración tiene un criterio reducido y carece de seguridad para tomar decisiones importantes.

Por tanto, se requiere un trabajo conjunto para el mejoramiento en la prestación del servicio. Actualmente estas entidades (entidad pública-oficina de control), acuerdan pautas o lineamientos de operación que van desde un objetivo elemental, como es el de suministrar información, hasta la de medición del progreso permanente en la efectividad de la organización.

Por tanto, la función de las oficinas de Control Interno de asesorar consiste en la orientación técnica, con el fin de generar valor organizacional en la oportuna toma de decisiones, basada en la evaluación de posibles alternativas de solución a una problemática dada. Hay que mencionar la posible ocurrencia de hechos o actos no deseados que generan confianza institucional para lograr el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.

Evaluación y Seguimiento: La evaluación consiste en el proceso permanente, mediante el cual, a partir de la información que se obtiene de diversas fuentes, se emite un juicio de valor a cerca del rendimiento o desempeño de un área, un proceso o una actividad, cualquiera que sea el objeto de estudio.

La evaluación es un aspecto mucho más amplio que la medición. Es un medio para evaluar, permite emitir un juicio de valor, basada en criterios objetivos que

para el caso son las estrategias, objetivos, metas y, en general, los propósitos y fines organizacionales.

La función evaluadora está a cargo de la auditoría interna de la entidad, que es una actividad de evaluación independiente por medio de la cual se revisan operaciones contables, administrativas y financieras, planes y procedimientos utilizados. También lo hacen con los controles establecidas en ellas y los sistemas de evaluación vigentes. Su propósito es asesorar y elaborar recomendaciones para los directivos que están a cargo de las oficinas de Control Interno.

Fomento de la Cultura de Autocontrol: El autocontrol podría definirse como la capacidad consciente de regular los impulsos de manera voluntaria, con el objetivo de alcanzar un mayor equilibrio personal y relacional.

El autocontrol es la actitud de hacer bien las cosas en condiciones de justicia, calidad, oportunidad, transparencia y participación. También se entiende como la capacidad de Control sobre sí mismo, o la capacidad que tienen las entidades y las personas para regularse a sí mismas, y tomar decisiones que beneficien a todos. Es útil a las entidades para que logren los objetivos institucionales, los resultados sean óptimos, se proteja el patrimonio público, se preste un excelente servicio, se satisfaga a los ciudadanos, se legitime el Estado y se propenda por el crecimiento personal del servidor público.

Este se manifiesta en las entidades mediante el alto sentido de responsabilidad social, ambiente laboral estable y cooperativo, armonía en las relaciones entre personas y el profundo respeto por los recursos públicos y naturales, así como por las normas.

La Cultura de Autocontrol como uno de los componentes fundamentales para el desarrollo del Sistema de Control Interno, integra los principios, valores y hábitos organizacionales a las prácticas de control, ejercidas en forma autónoma por cada servidor público, para el logro de los objetivos en forma efectiva

dentro del funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Para lograr la Cultura de Autocontrol, es necesario que se implemente un proceso de sensibilización, capacitación y divulgación en pro de la interiorización y compromiso por la misma. Por esta razón, el papel fundamental de la Oficina de Control Interno es proporcionar los medios para generar en las personas una actitud para hacer bien las cosas en condiciones de calidad, oportunidad y transparencia; es decir, generar en los servidores públicos una cultura de autocontrol que logre el cumplimiento de los objetivos institucionales bajo los principios de eficiencia y eficacia.

Relación con Entes Externos: En este campo las Oficinas de Control Interno, muestran una de sus mejores virtudes ya que facilitan el flujo de información de la organización hacia el interior y exterior. Estas oficinas son trasmisoras del hacer materializado en documentos de reporte, les acompaña la presunción legal de fidelidad, y por eso a ellas acuden los entes externos que no tienen la posibilidad de estar continuamente pendientes de la gestión.

Las oficinas de Control Interno son un mecanismo dinamizador del sistema de Control Interno, facilitan los requerimientos de los organismos de Control externo y la coordinación de los informes de la entidad. De esta manera se verifica el rol facilitador del flujo de la información del interior y exterior de la entidad.

En conclusión, el papel de la oficina de Control Interno es proporcionar los medios para que las personas ejecuten sus propias actividades y asuman su propia responsabilidad y el Control de las mismas.

6. Etapas de implementación del meci en las entidades públicas

Gutiérrez y Barbosa (2008), señalan que el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000: 2005 proporciona la estructura

básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministra. Para su implementación, se desarrollan cuatro etapas que se presentan a continuación (Manual de Implementación. Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, 2008).

La Primera Etapa, consiste en la planeación del diseño e Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI. Esta primera etapa se encuentra definida en el Decreto 1599 de 2005, y fija como acciones para desarrollar en la fase preparatoria de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, las siguientes:

- a. Designación del Representante de la Alta Dirección.
- b. Adopción de los Sistemas de Gestión.
- c. Compromiso de la Alta Dirección.
- d. Definición de roles y responsabilidades de los Grupos de Trabajo (Grupo Directivo, Grupo de Gestión y Grupo Evaluador).
- e. Elaboración del Autodiagnóstico para conocer el sistema de Control Interno frente al MECI.
- f. Sensibilización y socialización del Modelo Estándar de Control Interno para los funcionarios de la Alcaldía Municipal.

La Segunda etapa se refiere a la Implementación del MECI por Subsistemas, Componentes y Elementos de Control, es decir, en esta etapa se definen el desarrollo e implementación de cada elemento de Control en la entidad y sus instrumentos, para facilitar y contribuir al cumplimiento de la función administrativa y el logro de los objetivos institucionales. Estos subsistemas son:

1. Subsistema de Control Estratégico

Es el conjunto de Componentes de Control que al interrelacionarse entre sí, permiten el cumplimiento de la orientación estratégica y organizacional de la entidad pública. El Subsistema de Control Estratégico



tiene como objetivo la creación de una cultura organizacional fundamentada en el Control a los procesos de la dirección estratégica, administrativos y operativos de la entidad pública. A continuación se relacionan los componentes que lo conforman:

- a. Componente Ambiente de Control.
- b. Componente Direccionamiento Estratégico.
- c. Componente Administración del Riesgo.

2. Subsistema de Control de Gestión

Conjunto de Componentes de Control, que al interrelacionarse bajo la acción de los niveles de autoridad y/o responsabilidad correspondientes, aseguran el Control a la ejecución de los procesos de la entidad pública, orientándola a la consecución de los resultados y productos necesarios para el cumplimiento de su Misión. Es el segundo Subsistema que se debe implementar para contar con el Modelo Estándar de Control Interno, dado que permite a la entidad construir los elementos o estándares de Control necesarios para autocontrolar el desarrollo de las operaciones que tienen como base los estándares de carácter estratégico definidos con base en los lineamientos del Subsistema de Control Estratégico. A continuación se relacionan los componentes que lo conforman:

- a. Componente Actividades de Control.
- b. Componente de Información.
- c. Componente de Comunicación Pública.

3. Subsistema de Control de Evaluación

Conjunto de Componentes de Control que al relacionarse entre sí, permiten valorar, en forma permanente, la efectividad del Control Interno de la entidad pública; la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes y programas, los resultados de la gestión, detectar desviaciones, establecer tendencias y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la Organización Pública. A continuación se relacionan los componentes que lo conforman:

- a. Componente Autoevaluación.
- b. Componente Evaluación Independiente.
- c. Componente Planes de Mejoramiento.

Tercera etapa, consiste en la evaluación a la implementación del sistema de Control Interno. El progreso del proceso de Implementación del Sistema de Control Interno, se debe medir por el Equipo MECI y el Representante de la Dirección, y en segunda instancia por la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, quien en forma independiente y neutral debe dirigir la evaluación al diseño e implementación, conforme se concluye cada fase o etapa, que recomienda al Comité de Coordinación de Control Interno los ajustes que se deben realizar a fin de garantizar su efectividad.

En esta etapa se deben realizar los siguientes planes:

- a. Evaluación a la implementación del Sistema de Control Interno.
- b. Suscripción de Planes de Mejoramiento como resultado de la evaluación al modelo.

Cuarta etapa: creación del normograma del MECI: El normograma es un conjunto de normas asociadas con los objetivos del proceso. Pueden ser de carácter externo (constitución, Leyes, Decretos, ordenanzas, etc.) o de carácter interno (políticas, normas administrativas, circulares, etc.) El normograma es un instrumento que le permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad, tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones o responsabilidades con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios.

Tabla 2. Sistema de gestión integrado MECI

		SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADO MECI-CALIDAD-SISTEMA		NORMOGRAMA	
PROCESOS DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO		CÓDIGO: O-DE-03		VERSIÓN: 0	
		FECHA: 18-05-2009		PÁGINA: 1 DE 33	
PROCESO	ELEMENTO MECI	NORMA	ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	
DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS Y OBJETIVOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	Constitución Política Colombiana de 1991	356. inc. 4,357, 367, 368, 369 y 370	Determina la financiación, competencias, responsabilidades de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, deberes y derechos de los usuarios, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los SPD y el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.	
		Acto Legislativo 01/07	1°		
		Ley 478 de 1998	1, 49, 50, 51	Regula el ejercicio de la función administrativa	
		Ley 689 de 2001		Prestación de servicios	
		Ley 152 de 1994	Todo	Ley orgánica del Plan de Desarrollo	
		Ley 872 de 2003	Todo	Por lo cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.	
		Escritura pública 479 de 2007	Todo	Establece la conformación y reglamentación general de la empresa	
	Ley 87 de 1993	Todo	Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado		
	CONTEXTO ESTRATÉGICO	Decreto 1537 de 2001	4	Replantea parcialmente 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	
		Ley 87 de 1993	Todo	Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado	
Resolución 048 de 2004 Contaduría General de la Nación		Todo	Contaduría General de la Nación. se dictan disposiciones relacionadas con el control interno contable		

Conclusiones

El control interno es básico para el logro de los fines del Estado colombiano especialmente en la prestación de sus servicios de una mejor manera.

Según la ley 87 de 1993, todas las entidades estatales o aquellas, que son privadas y prestan un servicio público, deben implementar el MECI y crear una Oficina de Control Interno. Igualmente están obligadas a implementar los organismos de control, para generar así más transparencia y dar mayor confianza en la labor de control que ejercen sobre las entidades estatales.

Las Oficinas de Control Interno para su funcionamiento deben contar con un personal altamente calificado, dadas las actividades y responsabilidades que se asumen en estos cargos. Además, estos funcionarios son los que evalúan las políticas y procedimientos de la administración, que identifican los riesgos,

buscan soluciones prácticas mediante la asesoría y acompañamiento constante para cualquier tipo de contingencias.

Para que exista una cultura del MECI, hay que tener en cuenta que los cambios en la cultura organizacional en las entidades del Estado algunas veces son lentos, debido a la ritualidad en la expedición de los actos administrativos, y algunas veces a la no expedición de estos donde se establezcan nuevas prácticas y actitudes en la prestación del servicio por parte de los servidores públicos.

Por tanto la implementación del MECI requiere de un proceso evolutivo y de acciones conjuntas que viabilizan una nueva cultura organizacional donde el servidor público tome conciencia y asuma el desarrollo de sus funciones con actitud de servicio basado en la buena calidad de la actividad pública. La alta dirección juega un papel preponderante en la implementación del MECI, ya que ésta debe ser



precursora y orientadora del proceso, para que los demás servidores públicos también se comprometan y, la implantación del mismo, sea exitosa, Es así como los servidores públicos se deben inmiscuir en la implementación del MECI, sin distinción de niveles de cargo o forma de contratación laboral.

La implementación de este sistema resulta algunas veces complejo y por este motivo hay que trazarse planes a largo, corto o mediano plazo. Resulta acertado conformar el equipo de trabajo por servidores públicos de carrera, lo cual garantiza que el trabajo permanezca en el tiempo independientemente de los cambios administrativos que puedan surgir. Este equipo puede tener como estrategia para su desarrollo la implementación de incentivos para el personal de la entidad como estímulos, un plan de reinducción y todos aquellos donde se establezcan aspectos fundamentales para el fortalecimiento, el compromiso, cultura, autocontrol y autoevaluación necesarias para el buen desempeño del MECI

De la forma cómo se implementa el MECI se deduce si los resultados son buenos o no. Cada una de las etapas deben desarrollarse según los objetivos de la entidad estatal, motivo por el cual y, para unificar una línea acerca de la implementación de este sistema se creó El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 1000: 2005 proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo Aunque promueve una estructura uniforme, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministra.

Algunas veces la excesiva normatividad relativa al control interno explica que en muchos casos se vuelva difícil la implementación del mismo.

Referencias Bibliográficas

- Gutiérrez, L., y Barbosa, O. (2008). Control de lo Público Programa de Tecnología en Gestión Pública Financiera. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Salnave, M., Medina, A., y Pulido, W. (2009). Cartillas de Administración Pública. Rol de las Oficinas de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces. Bogotá: Escuela de Administración Pública (ESAP).
- Programa Fortalecimiento de la Transparencia y Rendición de Cuentas en Colombia. (2003). Sistemas de Control Interno para Entidades del Estado. Colombia: Impresol Ltda.
- Ley 87 de 1993. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=300>
- Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. (2006). Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico. Programa Eficiencia Y Rendición de Cuentas en Colombia.
- Manual de Implementación. Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 1000: 2005. Segunda Versión. Diciembre de 2008.

Bibliografía de consulta

- Barbosa, O. (1997). Control y Eficacia de la Gestión Pública ESAP. Cuarta Edición.
- Barbosa, O. (2001). Los Indicadores de gestión y su contexto. ESAP. 2001.
- Garcés, M., y Tarquino, C. (2002). Lo Público: Una forma de redimensionar el papel del Estado y la sociedad civil en los procesos de control social. En *Sindéresis. Revista de Auditoría General de la República*, 6, 14-22.