



## Concepto 147841 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000147841\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000147841

Fecha: 27/04/2021 11:35:15 p.m.

REF.: EMPLEOS. Naturaleza del cargo. ¿Es posible que las actividades de control interno, sean desarrolladas a través de contrato de prestación de servicios si la entidad no cuenta en su planta de personal con el cargo? ¿Qué norma establece las equivalencias par cumplimiento de requisitos de jefe de control interno? RADICADO: 20212060181002 del 8 de abril de 2021.

Acuso recibo de su comunicación, mediante la cual consulta qué norma establece equivalencias para lo pertinente a la designación del jefe de oficina de control interno, en municipios de sexta categoría, y si es posible que las actividades de control interno, sean desarrolladas a través de contrato de prestación de servicios si la entidad no cuenta en su planta de personal con el cargo de jefe de oficina de control interno.

Al respecto, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En relación con su primer interrogantes sobre las equivalencias de experiencia para desempeñar el cargo de jefe de control interno, me permito indicarle que el Decreto 989 de 2020 "Por el cual adiciona el capítulo 8 al título 21 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con las competencias y requisitos específicos para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial", dispone lo siguiente:

*"ARTÍCULO 2.2.21.8.5. Requisitos para el desempeño del cargo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial. Para desempeñar el cargo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial se deberá acreditar los siguientes requisitos teniendo en cuenta las categorías de departamentos y municipios previstas en la ley, así:*

(...)

*Municipios de Categorías quinta y sexta*

- Título profesional
- Treinta y seis (36) meses de experiencia profesional relacionada en asuntos de control interno.

*PARÁGRAFO. Para desempeñar el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial, únicamente se podrá aplicar en los Manuales de Funciones y de Competencias Laborales, las equivalencias contempladas en el presente Artículo y solo para aquellas categorías de departamentos y municipios en los que está prevista"*

De acuerdo con lo anterior, la norma que establece las equivalencias para el desempeño del empleo de jefe de control interno en un municipio de sexta categoría es el mismo Decreto 989 de 2020 que establece en el parágrafo de su Artículo 2.2.21.8.5. que únicamente se podrá aplicar

en los Manuales de Funciones y de Competencias Laborales las equivalencias contempladas en dicho Artículo y solo para aquellas categorías de departamentos y municipios en los que está prevista.

En ese orden de ideas, como puede evidenciarse la norma no contempla equivalencias para los municipios de quinta y sexta categoría, por lo que en criterio de esta Dirección Jurídica para desempeñar el empleo de Jefe de Control Interno en un municipio de dichas categorías se deberá acreditar título profesional y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional relacionada en asuntos de control interno.

Ahora bien, el Artículo 27 de la Ley 57 de 1887 (Código Civil Colombiano) establece:

*“ARTICULO 27. INTERPRETACION GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.*

*Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”*

Según la norma en mención, las palabras deben atenerse al tenor literal de la Ley cuando esta es clara y en ese sentido, y conforme a lo expuesto, las equivalencias para desempeñar el empleo de jefe de control de sexta categoría serán únicamente las señaladas en el Decreto 989 de 2020.

Finalmente, respecto a su interrogante sobre si es posible que las actividades de control interno, sean desarrolladas a través de contrato de prestación de servicios si la entidad no cuenta en su planta de personal con el cargo de Jefe de oficina de control interno, me permito indicarle que la Constitución Política en su Artículo 209 determinó que la Administración Pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno. Adicionalmente, en el Artículo 269 estableció que las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, métodos y procedimientos de control interno.

Por su parte, la Ley 87 de 1993<sup>1</sup>, define el control interno, así:

*“ARTÍCULO 1º. Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.”*

(...)

*“ARTÍCULO 6º. Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.”*

(...)

*“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, asesorando 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.”*

De conformidad con las anteriores disposiciones, la Oficina de Control Interno está definida como uno de los elementos del Sistema de Control Interno, del nivel gerencial, y encargada de cumplir las funciones que allí se le señalan.

Ahora bien, el ejercicio del Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de control interno, (Artículo 209 y 169 C.P.) son independientes de la existencia de la Oficina de Control, ello quiere decir, que una entidad del Estado puede no contar con la existencia de esta oficina, pero debe tener un control interno incluido el diseño de métodos y procedimientos de control interno, pues este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno, será entonces una obligación de orden constitucional para la administración

pública en todos sus órdenes, la de contar con un Sistema de Control Interno.

En armonía con lo anterior, la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, dispone dentro de los deberes de los servidores públicos, el siguiente:

*“31. Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen.”*

La designación de los Jefes de Control Interno, según lo establece la Ley 1474 de 2011, que modificó el texto de los Artículos 11 y 14 de la Ley 87 de 1993, será así:

*“ARTÍCULO 8o. DESIGNACIÓN DE RESPONSABLE DEL CONTROL INTERNO. Modifíquese el Artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:*

*Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.*

*Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un período fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador. (...).”*

*“ARTÍCULO 9o. REPORTES DEL RESPONSABLE DE CONTROL INTERNO. Modifíquese el Artículo 14 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:*

*El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces en una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional será un servidor público de libre nombramiento y remoción, designado por el Presidente de la República.*

(...)

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para ajustar el periodo de que trata el presente Artículo, los responsables del Control Interno que estuvieren ocupando el cargo al 31 de diciembre del 2011, permanecerán en el mismo hasta que el Gobernador o Alcalde haga la designación del nuevo funcionario, conforme a la fecha prevista en el presente Artículo.”*

Como puede observarse, el Artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 modificó la forma de elección del jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, quienes deberán ser nombrados por el Presidente de la República en las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del orden nacional o por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial, alcalde o gobernador, es decir, se tratan de empleos dentro de la planta de personal.

Adicionalmente, esta disposición determinó que los jefes de control interno en la rama ejecutiva del nivel nacional continúan siendo empleos de libre nombramiento y remoción, pero para el nivel territorial dispuso que se clasifiquen como empleos de periodo de cuatro años de designación de la respectiva autoridad administrativa.

Frente a la contratación en materia de control interno, el Artículo 269 de la Constitución Política señala:

*“ARTÍCULO. 269. 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.” (Subrayado nuestro)*

Armonizando con la norma constitucional, la Ley 87 de 1993, al desarrollar el Artículo 269 constitucional, en relación a los servicios que se pueden contratar en materia de control interno, dispuso:

*“ARTÍCULO 7o. CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE CONTROL INTERNO CON EMPRESAS PRIVADAS. Las entidades públicas podrán contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas. Sus contratos deberán ser a término fijo, no superior a tres años, y deberán ser escogidos por concurso de méritos en los siguientes casos:*

*a) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa.*

*b) Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados.*

*c) Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.*

*Se exceptúan de esta facultad los organismos de seguridad y de defensa nacional. (...)*

Cabe señalar que, revisadas las normas relacionadas con esta disposición, no se encontró derogatoria expresa o modificación de este Artículo. La Ley 1474 de 2011, modificó el texto de los Artículos 11 y 14 de la Ley 87 de 1993.

Así las cosas, el funcionamiento del sistema de control interno es una función exclusiva e indelegable de todas las instancias de la organización en cabeza del representante de la entidad, por lo cual no es viable su contratación; no obstante, es claro que el ejercicio de la evaluación y el seguimiento, así como la implementación y la valoración del riesgo son servicios que pueden ser contratados, caso en el cual, si el representante legal opta por la contratación, deberá sustentar en un estudio técnico la causal que lo lleva a tomar esta decisión de conformidad con el Artículo 7 de la Ley 87 de 1993.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección, es viable que las entidades y organismos que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 87 de 1993, contraten el servicio de la implementación del sistema de control interno y el ejercicio de las auditorías internas, siempre que se cumpla una cualquiera de las condiciones señaladas por el legislador para el efecto y, que dicha sea con empresas privadas colombianas especializadas, de reconocida capacidad y experiencia.

Aclarado lo anterior, nos referiremos a la vinculación de un contratista de prestación de servicios para el desempeño del cargo o del rol de jefe de control interno, comenzando por explicar que la relación de las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, se rige por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que dispone en el numeral tercero del Artículo 32, lo siguiente:

*" (...)*

### *3o. Contrato de prestación de servicios*

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable."*

Como puede observarse, la norma señala que los contratistas de prestación de servicios deben cumplir funciones que no puedan realizarse con personal de planta, bien porque el personal es insuficiente o porque se trata de actividades transitorias, toda vez que no son servidores públicos sino particulares contratistas, no pueden ser considerados ni empleados públicos ni trabajadores oficiales y su relación está regulada por el contrato y por las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993.

En virtud de lo expuesto, en criterio de esta Dirección, no es viable contratar mediante esta figura funciones públicas que deben ser desempeñadas de manera permanente, como lo es el empleo de Jefe de Oficina de Control Interno. Así las cosas, el funcionamiento del sistema de control interno es una función exclusiva e indelegable de todas las instancias de la organización en cabeza del representante de la entidad, por lo cual no es viable su contratación.

Es preciso aclarar, que en aquellas entidades donde no exista el cargo no surge la obligación de crearlo, toda vez que la Ley no lo dispone así; sin embargo, de considerar procedente su creación corresponderá al alcalde adelantar una modificación de la planta de personal observando lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y su Decreto 1083 de 2015, lo que quiere decir, que la reforma de la Planta de Personal de la entidad, que conlleva la creación de cargos, debe fundarse en un estudio técnico, donde aparezcan debidamente justificadas las decisiones que se deban tomar.

Ahora bien, de lo antes expuesto es claro que el ejercicio del Sistema de Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de dicho sistema, (Artículo 209 y 269 C.P.) son independientes de la existencia de la Oficina de Control, ello quiere decir, que una entidad del Estado puede no contar con la existencia de esta oficina, sin embargo, debe contar con un sistema control interno incluido el diseño de métodos y procedimientos de control interno, pues este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno.

En este sentido el parágrafo 1, del Artículo 75 de la Ley 617 de 2000 establece que las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías.

Adicionalmente, debe recordarse que la Ley 87 de 1993, señala:

*“ARTÍCULO 12. Funciones de los Auditores Internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno, o similar, las siguientes:*

*(...)*

*PARÁGRAFO. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones.” (Destacado nuestro)*

En tal sentido, el rol de la oficina de control interno o la que haga sus veces en una entidad constituye uno de los componentes del sistema de control interno, que tiene dentro de sus funciones la de medir la eficiencia, eficiencia y control de los procesos de la respectiva entidad, asesorando a la Alta Dirección en la continuidad de sus procesos, la evaluación de los planes que se establezcan y la adopción de los correctivos necesarios para alcanzar las metas y objetivos que la administración determinen.

Por ende, de conformidad con lo establecido en el párrafo del Artículo 12 de la Ley 87 de 1993, se pretende evitar que los Jefes de Control interno participen en los procedimientos administrativos mediante autorizaciones y refrendaciones, y es por esa razón que tienen la posibilidad de conocer con mayor libertad e independencia la gestión de la organización para hacer las recomendaciones de mejoramiento pertinentes.

Así las cosas, también será procedente la asignación de funciones de asesor, coordinador o auditor interno, teniendo en cuenta que tal ejercicio no implique la participación en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones, en los términos del párrafo del Artículo 12 de la Ley 87 de 1993.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto Ma. Camila Bonilla G.

Reviso: Jose F Ceballos

Aprobó: Armando Lopez C

11602.8.4