Función Pública

Concepto 443171 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000443171

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000443171

Fecha: 13/12/2021 03:45:56 p.m.

Bogotá D.C.

REF: CONTROL INTERNO DE GESTIÓN. Funciones. Oficina de Control Interno. Contratación de particular para ejercer las funciones de control interno. RAD.: 20219000683222 de fecha 27 de octubre de 2021.

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual consulta si es posible que el jefe de control interno de una entidad pueda ser vinculado mediante contrato de prestación de servicios, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sobre su inquietud, se precisa 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, define el control interno, así:

"ARTÍCULO 1. 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 6. 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 9. 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 8. 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 9. 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." (Destacado nuestro)

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.

Por otro lado, se precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.21.8.1 del Decreto 989 de 2020, compilado en el Decreto 1083 de 2015, las disposiciones allí contenidas se encaminan a fijar 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.

Así las cosas, las entidades que hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial, deberán actualizar su manual específico de funciones y de competencias laborales en los plazos contenidos en el artículo 2.2.21.8.7 del Decreto 1083 de 2015.

De otra parte, 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 7. 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 Jurídica, 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:

" (...)

3. 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 quien tenga la faculta respectiva, 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 conlleve 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.

Ahora bien, al interior de estas dependencias podrá asignarse las funciones de control interno al empleado que de acuerdo con el manual específico de funciones de la entidad, el nivel jerárquico, la naturaleza jerárquica y el área funcional, pueda ejercerlas sin que con ello se desvirtúe las finalidades para la cual se creó el empleo del cual es titular.

Ahora bien, sobre el tema de la asignación de funciones, el Decreto 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública" establece:

"ARTÍCULO 2.2.5.5.52 Asignación de funciones. Cuando la situación administrativa en la que se encuentre el empleado público no genere vacancia temporal, pero implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de algunas de ellas, el jefe del organismo podrá asignar el desempeño de éstas a otro empleado que desempeñe un cargo de la misma naturaleza.

Esta situación no conlleva el pago de asignaciones salariales adicionales, por cuanto no se está desempeñando otro empleo.

El empleado a quien se le asignen las funciones no tendrá derecho al pago de la diferencia salarial y no se entenderá desvinculado de las funciones propias del cargo del cual es titular."

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-447 de 1996, expresó:

"...Cuando el artículo 122 de la Constitución Nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad... "

"Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes. (...) Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo."

De acuerdo con lo anterior, el Manual Específico de Funciones y de Competencias puede ser actualizado, con base en lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015; igualmente, es dable que el jefe inmediato asigne funciones específicas, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo y sin desconocer las orientaciones de la sentencia C-447 de 1996, antes citada.

De conformidad con la jurisprudencia en cita, el Jefe de la entidad no puede asignar funciones que sean extrañas al nivel jerárquico, la naturaleza jerárquica, el área funcional y responsabilidades del empleo. En consecuencia, acudir a la figura de la asignación de funciones solo es posible cuando las mismas resulten compatibles y connaturales al cargo respecto del cual van a ser asignadas.

En este orden de ideas, se concluye que el control interno en las entidades debe ser ejercido en los términos que señala la ley, es decir, en aquellas entidades donde no exista el cargo no surge la obligación de crearlo, ni de tener una oficina de control interno, toda vez que la Ley no lo dispone así. La norma contempla que en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías estas funciones sean ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link /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: Jose Nelson Aarón M.

Reviso: Harold Herreño Suarez.

Aprobó: Armando López C

11602.8.4

2

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

2. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:32:27