



Función Pública

Concepto 052441 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20245000052441

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20245000052441

Fecha: 30/01/2024 02:04:34 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Concepto planes de mejoramiento. Radicado No. 20242060077382 del 26 de enero de 2024

De acuerdo con la comunicación de la referencia, en la cual nos solicita: *"Desde la Oficina de Planeación de Gestión Institucional – OPGI de la Alcaldía Municipal de Pasto, nos dirigimos a ustedes de la manera más respetuosa para solicitar su apoyo con el fin de dar claridad sobre el desarrollo del proceso de elaboración y seguimiento de los planes de mejoramiento tanto internos como externos que suscribe la entidad.*

*Por ello, se solicita se clarifiquen todas y cada una de las actividades en las que participa la OPGI teniendo en cuenta los roles y responsabilidades que asume la Oficina de Control Interno y su articulación al control fiscal, los cuales se enmarcan en la *¿Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces¿ con versión 3, de septiembre de 2023.*", a continuación, brindamos respuesta en los siguientes términos:*

Elaboración y seguimiento de los planes de mejoramiento tanto internos como externos:

En primer lugar, frente a las Oficinas de Control Interno el artículo 9° de la 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"*, le corresponde a dicha oficina, asesorar 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.

En desarrollo de tales funciones, el artículo 17 del título 24 del Decreto 648 de 2017 *"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública"* establece los roles que deben desarrollar dichas oficinas, así:

ARTICULO 2.2.21.5.3. DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO. *Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollan su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento, relación con entes externos de control¿. (Subrayado fuera de texto).*

De este modo las Oficinas de Control Interno como agentes dinamizadores del Sistema de Control Interno realizan una gama de actividades en torno a los cinco (5) roles ya mencionados, y especialmente a través de los roles de Enfoque hacia la prevención y el de Evaluación y Seguimiento en los cuales se enmarcan las actividades relacionadas con su consulta.

Cabe señalar en este caso, que la Guía de Auditoría Basada en Riesgos para Entidades Públicas v4, emitida por este Departamento Administrativo, define una serie de lineamientos basados en las normas y estándares internacionales en esta materia, en este caso, la Norma Internacional relacionada con el tema de planes de mejoramiento define lo siguiente:

Norma 2500 - Seguimiento del progreso

El Director Ejecutivo de Auditoría debe establecer y mantener un sistema para monitorear la disposición de los resultados comunicados a la dirección.

Introducción:

Para cumplir esta Norma, el Director Ejecutivo de Auditoría (DEA) debe comenzar por tener un claro conocimiento del tipo de información y el nivel de detalle que esperan tener el Consejo y la alta dirección sobre la supervisión de la materialización de los resultados del trabajo de auditoría, que debe realizar la actividad de Auditoría Interna. Los resultados, habitualmente, se refieren a las observaciones desarrolladas en los trabajos de aseguramiento y consultoría que hayan sido comunicados a la dirección del área auditada para que ponga en marcha acciones correctivas. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con esta norma, el Jefe de Control Interno (*"DEA; para el lenguaje del Instituto de Auditores*), genera acciones para la mejora a partir de sus procesos de auditoría interna (*aseguramiento*) y a partir del ejercicio de actividades de asesoría y acompañamiento (*consultoría*). Estas acciones denominadas correctivas se deben asociar a los planes de mejoramiento, cuando se trate de procesos de auditoría que la Oficina de Control Interno ha desarrollado según su planeación; en cuanto a las acciones que puedan generarse como producto de las asesorías y acompañamientos llevados a cabo por dicha oficina, se tratará de recomendaciones que deben ser analizadas por parte de la administración para su aplicación.

Al respecto cabe aclarar, que si bien el Esquema de Líneas de Defensa ubica a la Oficina de Control Interno en la 3ª línea y se asocia a la evaluación independiente o auditoría interna que dicha oficina adelanta, esto no quiere decir que no deba dar cumplimiento a los demás roles establecidos en el Decreto 648 de 2017 ya citado.

Es por esto, que la Oficina de Control Interno debe presentar al inicio de cada vigencia el Plan Anual de Auditorías, el cual, bajo los lineamientos de la Guía de Auditoría debe establecer acciones para los 5 roles que a esta oficina le competen, por lo tanto, es completamente viable que se definan actividades de asesoría y acompañamiento en materia de análisis de causas, lo que en ningún caso va a afectar la independencia de la oficina, toda vez que se trata de propuestas de mejora a través de metodologías que permitan a la entidad avanzar en estos procesos, que seguramente se han evidenciado como débiles y recurrentes en sus procesos auditores, así como por parte del organismo de control, por lo que se hace relevante este tipo de acompañamientos para la entidad.

Se debe señalar en este caso, que este tipo de actividades pueden traslaparse con la Oficina Asesora de Planeación, por lo que será necesario que, en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control interno, escenario donde se aprueba el Plan Anual, se defina su coordinación o trabajo articulado entre las 2 oficinas, evitando reprocesos internos.

Ahora bien, en cuanto a los Planes de Mejoramiento producto de las auditorías que adelanta el organismo de control, la Guía Rol de las Oficinas de Control Interno, define lo siguiente:

La Unidad de Auditoría Interna, Control Interno o quien haga sus veces sirve como puente entre los entes externos y la entidad con el fin de facilitar el flujo de información con dichos organismos teniendo en cuenta el amplio conocimiento que esta unidad tiene de la organización.

Para el desarrollo de este rol se debe identificar previamente la información relevante referente a: Fechas de visita, alcance de las auditorías, informes periódicos, requerimientos previos del órgano de control, entre otros aspectos, los cuales pueden ser previstos y comunicados oportunamente a la administración.

El objetivo de este rol es coadyuvar para que la entidad supere con los mejores resultados la evaluación del organismo de control. (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, la labor del jefe de control interno consiste en facilitar la comunicación entre el órgano de control y la entidad, para ello puede asesorar a los procesos en los siguientes aspectos:

i) *Oportunidad: Que se entregue la información en los tiempos establecidos por el organismo de control.*

ii) *Integridad: Que se esté dando respuesta a todos y cada uno de los requerimientos, se debe señalar en este caso que los responsables de los contenidos serán los líderes de los procesos involucrados.*

iii) *Coherencia: Que la información suministrada esté acorde con el tema solicitado o con el requerimiento específico.*

Para el desarrollo de este rol la entidad debe adoptar políticas y/o procedimientos que suministren lineamientos claros en cuanto a la distribución de la información fuera de la entidad de acuerdo con la normatividad interna y externa en la materia, teniendo en cuenta:

¿ La autorización requerida para distribuir información fuera de la entidad y las personas autorizadas.

¿ Pautas sobre los tipos de información permitidos y no permitidos de ser difundidos.

¿ Las regulaciones de privacidad, las regulaciones de otro tipo y las consideraciones legales relacionadas con la difusión de información fuera de la entidad.

¿ Definición de las partes interesadas externas a la entidad que requieren información.

Dicha política de operación o procedimiento que se establezca requiere de un análisis interno consecuente con la complejidad de la entidad, su entorno, sector en el cual desarrolló sus actividades, entre otros aspectos, con el fin de definir los niveles de autoridad y responsabilidad en la estructuración y entrega de la información.

De esta forma, la Oficina de Control Interno en cumplimiento de su rol de relación con entes externos de control debe plantear labores de asesoría y acompañamiento puntuales a los procesos y sus líderes, de modo tal que la entidad pueda adelantar de una manera armónica este proceso y que se puedan obtener los resultados esperados en la evaluación que se lleva a cabo, lo que implica que para los planes de mejoramiento, la oficina de Control Interno debe establecer los mecanismos para su seguimiento y reporte al respectivo organismo de control.

Dado el objeto de su consulta, es pertinente considerar desde el punto de vista conceptual y metodológico los Planes de mejoramiento, los cuales, de forma general atienden un concepto global de mejora, como aspecto integral que permite avanzar hacia la consecución de los objetivos institucionales, la misión y visión de las entidades, mediante el concurso de diferentes actores entre los que se encuentran las Oficinas de Control Interno de las entidades, los entes de control fiscal, y paralelamente se encuentran los servidores en todos los niveles, quienes con su participación aportan para resolver y dar cumplimiento a sus observaciones y hallazgos.

Se debe señalar que los Planes de Mejoramiento son el conjunto de elementos de control que consolidan las acciones de progreso necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones que se generan como consecuencia de los procesos de autoevaluación, auditoría interna y de los Órganos de Control, así mismo se incluyen otras evaluaciones externas, como pueden ser las de organismos de certificación, en caso que cuenten con avales bajo normas internacionales.

Ahora bien, frente a la estructuración de los planes de mejoramiento por procesos, bien sea como producto de auditorías internas de la Oficina de Control Interno o bien las llevadas a cabo por parte del órgano de control, se deben desarrollar análisis de causas, acciones para resolver el hallazgo y definir fechas de seguimiento a las mismas, aspectos que le corresponden de forma directa al líder del proceso o área auditada.

En cuanto a la consolidación para el seguimiento y efectividad de los mismos, es importante señalar que el Decreto 1499 de 2017 *¿Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015* especifica lo siguiente:

Artículo 2.2.22.1.1 SISTEMA DE GESTIÓN. El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el marco de la legalidad y la integridad. (Subrayado fuera del texto)

Artículo 2.2.23.1 Articulación del Sistema de Gestión con los Sistemas de Control Interno. El Sistema de Control Interno previsto en la Ley 87 de 1993 y en la Ley 489 de 1998, se articulará al Sistema de Gestión en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG, a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades.

El Control Interno es transversal a la gestión y desempeño de las entidades y se implementa a través del Modelo Estándar de Control Interno -MECI. (Subrayado fuera del texto).

A partir de la anterior reglamentación, se integró el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, definiéndose un solo Sistema de Gestión, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI. En este sentido, la nueva estructura del MECI, la cual se ha alineado a las buenas prácticas de control referenciadas desde el Modelo COSO¹, razón por la cual la estructura del MECI se fundamenta en cinco componentes, a saber: (i) ambiente de ¹ control, (ii) Evaluación del riesgo, (iii) actividades de control, (iv) información y comunicación y (v) actividades de monitoreo.

Al respecto, el Manual Operativo MIPG v4, frente a dichos componentes establece lo siguiente:

“(…) El propósito para cada uno de los componentes se despliega de la siguiente forma:

Ambiente de Control: este componente busca asegurar un ambiente de control que le permita a la entidad disponer de las condiciones mínimas para el ejercicio del control interno. Requiere del compromiso, el liderazgo y los lineamientos de la alta dirección y del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.

Evaluación del riesgo: su propósito es identificar, evaluar y gestionar eventos potenciales, tanto internos como externos, que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales.

Actividades de control: su propósito es permitir el control de los riesgos identificados y como mecanismo para apalancar el logro de los objetivos y forma parte integral de los procesos.

Información y comunicación: tiene como propósito utilizar la información de manera adecuada y comunicarla por los medios y en los tiempos oportunos. Para su desarrollo se deben diseñar políticas, directrices y mecanismos de consecución, captura, procesamiento y generación de datos dentro y en el entorno de cada entidad, que satisfagan la necesidad de divulgar los resultados, de mostrar mejoras en la gestión administrativa y procurar que la información y la comunicación de la entidad y de cada proceso sea adecuada a las necesidades específicas de los grupos de valor y grupos de interés.

Actividades de monitoreo: su propósito es desarrollar las actividades de supervisión continua (controles permanentes) en el día a día de las actividades, así como evaluaciones periódicas (autoevaluación, auditorías) que permiten valorar: (i) la efectividad del control interno de la entidad pública; (ii) la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; (iii) el nivel de ejecución de los planes, programas y proyectos; (iv) los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias, y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la entidad pública. (...)" (Subrayado fuera de texto)

Esta estructura está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos servidores de la entidad, no siendo ésta una tarea exclusiva de las oficinas de control interno. Frente a este esquema el citado Manual Operativo v4, define:

¿ Línea estratégica de defensa: está conformada por la Alta Dirección y el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. La responsabilidad de esta línea de defensa se centra en la emisión, revisión, validación y supervisión del cumplimiento de políticas en materia de control interno, gestión del riesgo, seguimientos a la gestión y auditoría interna para toda la entidad.

(...)

¿ Primera línea de defensa: esta línea de defensa les corresponde a los servidores en sus diferentes niveles, quienes aplican las medidas de control interno en las operaciones del día a día de la entidad. Se debe precisar que cuando se trate de servidores que ostenten un cargo de responsabilidad (jefe) dentro de la estructura organizacional, se denominan controles de gerencia operativa, ya que son aplicados por líderes o responsables de proceso. Esta línea se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, por consiguiente, identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos.

(...)

¿ Segunda línea de defensa: esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección.

Aquí se incluye a los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo, coordinadores de sistemas de gestión, gerentes de riesgos (donde existan), líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir según la complejidad y misionalidad de cada organización. Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección (Línea Estratégica).

Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo, ejercicio que implicará la implementación de actividades de control específicas que permitan adelantar estos procesos de seguimiento y verificación con un enfoque basado en riesgos.

Dentro de los parámetros a tener en cuenta, para definir esta línea se encuentran los siguientes: o Pertenecer a la media o alta gerencia: dentro del Organigrama aquellos cargos que dependen del Representante Legal (Alta Gerencia), para Media Gerencia, aquellos que se desprenden de los cargos anteriormente mencionados. o Responder ante la Alta Dirección: aquel cargo que maneja un tema transversal para toda la entidad y responde ante el Representante Legal o Evaluar y efectuar seguimiento a los controles aplicados por la 1ª línea de defensa.

(...)

¿ Tercera línea de defensa: esta línea de defensa está conformada por la Oficina de Control Interno, quienes evalúan de manera independiente y objetiva los controles de 2ª línea de defensa para asegurar su efectividad y cobertura; así mismo, evalúa los controles de 1ª línea de defensa que no se encuentren cubiertos o inadecuadamente cubiertos por la 2ª línea de defensa. (...)"

Para concluir, atendiendo los anteriores lineamientos, frente a los planes de mejoramiento en 1ª línea de defensa se encuentra el líder responsable del proceso, programa o proyecto (según corresponda), quien debe establecer su análisis de causas y determinar las acciones concretas y fechas de cumplimiento, a fin de resolver el hallazgo correspondiente. En ejercicio de esta línea deberá ejecutar las acciones determinadas en el plan de mejoramiento, dando cumplimiento a las fechas definidas, ya que esta es la base para el posterior seguimiento.

Frente al seguimiento de 2ª línea de defensa, la Oficina de Planeación o quien haga sus veces, como instancia asesora y transversal en la entidad, es responsable de consolidar todos los planes de mejoramiento producto de las diferentes auditorías, tanto internas como externas y debe ejercer una supervisión general del tema, a fin de analizar el estado de las acciones que se han definido y su avance en términos de la mejora para la entidad con una mirada integral.

Para adelantar estas acciones será necesario que la Oficina de Control Interno suministre los seguimientos de sus auditores a los planes suscritos con las diferentes áreas o procesos, lo que indica que la consolidación y análisis que llevará a cabo la Oficina de Planeación dependerá de los insumos entregados por los auditores, tanto de la oficina de Control Interno como de otras instancias internas, como podrían ser los auditores internos formados en normas internacionales voluntarias (bajo estándares ISO), si aplican.

De otro lado, frente a los planes de mejoramiento suscritos con el organismo de control, de conformidad con el rol de relación con entes externos de control explicado en apartes anteriores, su seguimiento es responsabilidad de la Oficina de Control Interno, por lo que, de igual forma, deberá entregar la información correspondiente para la consolidación a la que nos hemos referido, adelantada por la Oficina Asesora de Planeación.

Finalmente, como 3ª línea de defensa se encuentra la Oficina de Control Interno o quien hace sus veces, quienes, en el marco de sus procesos auditores, debe hacer el seguimiento a los planes suscritos con cada área o proceso, ya que se constituye en la última fase de dicho proceso, esta tarea la coordina internamente con sus auditores y se dará en las fechas que se establecieron en cada plan según los hallazgos identificados.

De otro lado, en cumplimiento de su rol de relación con entes externos de control deberá hacer el seguimiento a los planes suscritos con dichos organismos, atendiendo la regulación correspondiente, correspondiente a las resoluciones y circulares que expiden estas instancias, bien sea por parte de la Contraloría General de la República o las contralorías territoriales según corresponda.

Es claro en este caso, que los primeros responsables son los jefes de área o líderes de proceso quienes deben establecer el análisis de causas y las acciones para resolver los hallazgos del organismo de control, pero la oficina de Control Interno debe estructurar mecanismos que le permitan conocer el estado de las acciones en las fechas que se hayan determinado y generar los reportes correspondientes tanto al organismo de control, como internamente a la oficina de planeación, quien consolida la totalidad de planes, tal como se ha explicado.

En desarrollo de los anteriores lineamientos para el seguimiento y cumplimiento de los planes de mejoramiento, frente al responsable de cumplir, administrar y custodiar los soportes de las gestiones y/o cumplimiento de las acciones del plan de mejoramiento, corresponde en primera instancia el líder del proceso o responsable en la definición y ejecución de las acciones del mismo. En este caso, es necesario que

revisen la estructura para la gestión documental, ya que seguramente los registros y soportes que se aportan para los seguimientos, derivan de la gestión de los procesos, luego no se trata de archivos que una persona en específico custodia, sino de documentación del proceso que reposa o se administra de acuerdo con las tablas de retención documental y otros repositorios de apoyo interno definidos formalmente, esquemas que pueden variar en cada entidad, según sus características, estructura y complejidad.

Roles y responsabilidades que asume la Oficina de Control Interno y su articulación al control fiscal

Dado el objeto de su consulta en cuanto al ejercicio del control fiscal por parte de control interno, a este respecto es importante recordar que el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto legislativo 04 de 2019, declarado exequible mediante Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional, donde se establece lo siguiente:

¿ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo con base en la resolución reglamentaria 0762-2020 del 2 de junio de 2020 de la Contraloría General de La República en su Artículo 17 expresa lo descrito a continuación:

¿ARTÍCULO 17.- ARTICULACIÓN CON EL CONTROL INTERNO. Las actividades de seguimiento permanente al recurso público, podrán articularse con el sistema de control interno de los gestores fiscales con el fin de generar insumos recíprocos, complementarios, coherentes y efectivos para el control fiscal externo y el control interno, sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en desarrollo o ejecución en cualquiera de sus etapas, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. (Subrayado fuera de texto)

Para el efecto, la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, las Contralorías Delegadas

Generales y Sectoriales en ejercicio de actividades de seguimiento permanente podrán coordinar actividades para el intercambio de información con las unidades u oficinas de control interno, sin perjuicio de lo consignado en el documento de planeación, cuando ello resulte pertinente. Adicionalmente podrán generar y recibir información sobre riesgos de afectación del recurso público a través del Sistema de Alertas del Control Interno, y consultar en línea los informes de evaluación del Sistema de Control Interno realizados por las Oficinas o Unidades de Control Interno contenidos en el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión —FURAG o el que haga sus veces, conforme al mecanismo de consulta que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública. (...)¿ (Subrayado fuera de texto).

En este sentido, igualmente la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas Versión 6 señala lo siguiente:

¿En el nuevo modelo constitucional el control externo adquiere un enfoque preventivo y a su vez el control interno potencia el enfoque preventivo, partiendo de la premisa de que el Sistema de Control Interno es fundamental para conjugar el logro de resultados, con la prevención de riesgos de gestión, corrupción y fiscales, así como, con la seguridad del gestor público (jefes de entidad, ordenadores y ejecutores del gasto, pagadores, estructuradores y responsables de la planeación contractual, supervisores, responsables de labores de cobro, entre otros), a través de la prevención de responsabilidades.

La figura 21 muestra este despliegue y sus elementos de articulación que sustentan el desarrollo del presente capítulo.

Conforme a las anteriores normas y reglamentaciones es claro entonces que las funciones de vigilancia sobre la gestión fiscal que corresponden a la Contraloría General de la República y/o contralorías territoriales, se articulan con el Sistema de Control Interno a través de la operación del Esquema de Líneas de Defensa explicado en apartes anteriores, lo que exige para las entidades que se considere un análisis en materia de riesgos fiscales, dado el carácter preventivo que se espera en términos de esta articulación.

Frente al análisis del riesgo fiscal, cabe indicar que la Guía mencionada anteriormente (recientemente emitida por este Departamento Administrativo) establece el paso a paso de la gestión del riesgo fiscal (*Identificación, análisis y valoración*), la cual debe vincularse al análisis general de los riesgos institucionales a fin de contar con un esquema integral que facilite su seguimiento por parte de los líderes del proceso.

Esta metodología que se propone es de gran utilidad para gestionar los eventos potenciales que con ocasión de la acción u omisión de los gestores fiscales puedan generar daño a los recursos, bienes e intereses públicos, lo cual a la vez mitigan la posibilidad de configuración de responsabilidades fiscales para los diferentes gestores públicos.

En este orden de ideas, es claro entonces que para la identificación de este tipo de riesgos deberán considerarse de manera amplia, en términos de los recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado involucrados en la operación de la entidad, así como frente a los diferentes actores, desde ordenadores del gasto hasta terceros que participen en tales procesos, programas o proyectos, con la premisa de avanzar en niveles superiores para la gestión de este tipo de riesgos en el marco de la Gestión del Riesgo institucional y en desarrollo del Esquema de Líneas de Defensa, análisis para la articulación de manera adecuada el Sistema de Control Interno con el control fiscal (*concomitante y preventivo, así como el posterior y selectivo*) que ejerce la Contraloría General de la República.

Para abordar la evaluación del Sistema de Control Interno por parte de las autoridades que ejercen control fiscal y las unidades u oficinas de control interno o quienes hagan sus veces, debemos referirnos a la Ley 2160 de 2021 "Por medio de la cual se modifica la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007", la cual en su artículo 4º nos muestra lo siguiente:

¿ARTÍCULO 4º. Modifíquese el Artículo 65 de la Ley 80 de 1993, el cual quedara así:

ARTÍCULO 65. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados a terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos les corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e. impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. ¿ (subrayado fuera de texto).

Si bien esta normatividad utiliza el término control previo administrativo, desde diferentes conceptos se ha aclarado que tal función para las Oficinas de Control Interno debe ser entendido como un control de tipo preventivo, teniendo en cuenta que los Jefes de Control Interno en todas las entidades del Estado, cumplen las funciones, establecidas en la Ley 87 de 1993, en su artículo 12.

De acuerdo con estas funciones, es claro que la labor de las oficinas de control interno es preminentemente asesora y sus labores operativas se limitan exclusivamente a las necesarias para formarse un juicio sobre la materia objeto de análisis; conforme a ello, el asesor, coordinador, auditor interno no se encuentra facultado para participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones.

En consecuencia, a la Oficina de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación de la gestión institucional basado en riesgos, para lo cual utiliza la metodología proporcionada a través de la Guía de Auditoría Basada en Riesgos para Entidades Públicas v4, en cumplimiento de su rol de Evaluación y Seguimiento establecido Decreto 648 de 2017; no obstante, aclaro que estas no ejecutan el control fiscal, ya que esta función es exclusiva de la Contraloría General de la República, así como de las Contralorías en el nivel territorial, pero a través de sus procesos de auditoría, así como de las acciones que define para el rol de enfoque hacia la prevención, se articula este análisis en el marco del Sistema de Control Interno, actualmente, especialmente, a la luz de la gestión del riesgo fiscal que deben efectuar las entidades en el marco de sus procesos, por lo que atendiendo su inquietud, en concepto de esta Dirección Técnica la evaluación al Sistema de Control Interno y el Control Fiscal Interno debe efectuarse de forma articulada con fundamento a los elementos conceptuales y teóricos explicados anteriormente.

Los resultados de cualquier tipo de evaluación, verificación o auditoría efectuada a la entidad sobre cualquier aspecto de la gestión institucional debe llevarse ante el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, instancia estratégica y de alto nivel encargada de garantizar la estructura de control de la entidad y de evaluar su efectividad partiendo del análisis de estas actividades, por lo que este tipo de actuaciones de tipo preventivo son esenciales para que la Alta Dirección cuente con información pertinente y con un enfoque en riesgos para una adecuada protección de los recursos y el cumplimiento de las metas y objetivos que de tal ejecución se derive.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, para concluir, le aclaro que los Jefes de Control Interno no ejecutan el control fiscal, ya que esta función es exclusiva de la Contraloría General de la República, a la luz del artículo 267 de la Constitución Política modificado por el Acto legislativo 04 de 2019 (*declarado exequible mediante Sentencia C 140 de 2020 de la Corte Constitucional*). No obstante, en cumplimiento de sus funciones, especialmente frente a sus procesos de auditoría interna, así como en desarrollo de su rol de enfoque hacia la prevención, facultan suministrar a la entidad información con alcance preventivo y basado en riesgos, aspectos que sustentan que el Sistema de Control Interno se fortalezca y evalúe en términos de eficiencia y eficacia, elementos que son evaluados por parte de los organismos de control.

En relación con la articulación del Sistema de Control Interno frente al ejercicio de control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, específicamente se da a través de la operación del Esquema de Líneas de Defensa, lo que exige para las entidades que se considere un análisis en materia de riesgos fiscales, en el marco de la gestión del riesgo institucional, dado el carácter preventivo que se espera en

términos de dicha articulación, la cual influye en que las intervenciones de las autoridades que ejercen control fiscal puedan expresarse igualmente de forma armonizada en términos del Sistema de Control Interno y el control fiscal con base a la gestión de dichos riesgos asociados.

Finalmente, le extendemos una cordial invitación a explorar el Espacio Virtual de Asesoría (EVA), accesible a través del siguiente enlace: www.funcionpublica.gov.co/eva/. En dicho entorno digital, tendrá acceso a una diversidad de recursos especializados, que incluyen normativas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos y publicaciones vinculadas con la Función Pública. Estos recursos han sido meticulosamente elaborados con el propósito de ofrecer un sólido respaldo a su desempeño profesional, constituyendo herramientas de gran valía para su gestión laboral.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

HENRY HUMBERTO VILLAMARÍN SERRANO

Director de Gestión y Desempeño Institucional

Elaboró: Isabel Cristina Ramos Quintero

Revisó: Leonardo Molina Henao

11302.15

NOTAS DE PIE DE PAGINA

¹Se basa en la estructura del Modelo COSO/INTOSAI

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 20:38:29