



# Concepto 054951 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20245000054951\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20245000054951

Fecha: 31/01/2024 11:44:45 a.m.

Bogotá D.C.,

Referencia: Rol jefe de control interno durante proceso de empalme en Empresa Social del Estado. Radicado N° 20242060052322 del 18 de enero de 2024.

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual nos solicita lo siguiente:

## CONSULTA

*¿Quién es el responsable de idear, planear y ejecutar el proceso de empalme, descrito en la Ley 951 de 2005?*

*¿Cuál es el rol del representante legal de la ESE Giovanni Cristini en el proceso de empalme?*

*¿Cuál es el rol del Jefe de la Oficina de Control Interno en la ESE Giovanni Cristini en el proceso de empalme?*

A continuación, procedo a dar respuesta a sus requerimientos en los siguientes términos:

## ANÁLISIS

En primer lugar, teniendo en cuenta el objeto de su consulta relacionada con los procesos de empalme, conviene referirnos al concepto emitido por nuestra Dirección Jurídica, quienes mediante Radicado No. 20206000132001 de fecha 02/04/2020 precisan los alcances y base normativa que los sustenta de la siguiente manera:

*“(...) Inicialmente, frente al empalme de Gobierno, este Departamento ha señalado que se trata de un proceso efectivo, transparente, útil y de*

conformidad con lo dispuesto en la Ley [951](#) de 2005 de obligatorio cumplimiento, a través del cual se hace entrega y se recibe formalmente la administración pública de las entidades territoriales, y se formaliza con la entrega del acta de informe de gestión. El empalme también es un proceso estratégico y de interés público dado que brinda insumos claves para la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo.

Para tal efecto se establecen 3 fases en los que se entenderá realizado el empalme. El primer momento está dirigido a la administración saliente y presenta los primeros pasos para la preparación de insumos que apoyen el empalme, la segunda fase está dirigida tanto a la administración saliente como a la entrante y da a conocer las actividades que se deben coordinar para realizar el ejercicio de empalme; y la tercera está orientada a la administración entrante y brinda los lineamientos para la utilización y aprovechamiento de la información recibida.

De otra parte, de conformidad con el documento conjunto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades, denominado orientaciones para un empalme exitoso, con el cual se buscó apoyar en el proceso de empalme a los gobernadores y alcaldes del país, se puso a su disposición la mencionada publicación como un elemento de consulta para la adecuada implementación del proceso, en atención a la obligación legal que tienen todos los mandatarios municipales y departamentales cuando se produce un cambio de administración o culmina un período de gobierno.

En este orden de ideas, es pertinente indicar que el proceso de empalme le permite a quien recibe la administración, el mandatario entrante, la rectoría de los asuntos de la entidad territorial, conocer el estado de los temas a su cargo, cuales necesitan ajustarse, qué recursos debe asignar y cómo ejecutar las obligaciones que le corresponden.

Por estas razones se puede definir el proceso de empalme como aquel mediante el cual el mandatario saliente hace entrega al entrante de la administración de la entidad territorial. Es en este momento cuando la administración saliente informa de todas aquellas acciones ejecutadas durante su mandato. Por ser este el momento en que el gobernante saliente comunica formalmente el estado en que se encuentra el ente territorial al culminar su administración, es estratégico para que dé a conocer su buena gestión, los resultados y logros obtenidos, así como informar sobre los aspectos que merecen una atención prioritaria y hacer referencia a los proyectos que están en curso.

Señala el mencionado documento que el empalme inicia formalmente una vez es elegido el nuevo mandatario y finaliza con la elaboración del ACTA DE INFORME DE GESTIÓN, sin perjuicio de la etapa previa de elaboración del INFORME DE GESTIÓN que estará a cargo de la administración saliente y de la fase posterior de revisión por parte del mandatario entrante del INFORME DE GESTIÓN que será objeto de estudio en el marco del proceso de empalme.

Cabe señalar que, una vez se ha iniciado formalmente el proceso de empalme por la COMISIÓN DE EMPALME, conformada por los grupos de trabajo del mandatario entrante y saliente, y se ha hecho entrega de cada uno de los aspectos de la administración, se elabora el ACTA DE INFORME DE GESTIÓN para la firma de las partes. Dada la importancia de este proceso, es necesario recordar que los artículos [1<sup>o</sup>](#) al [4<sup>o</sup>](#) de la Ley [951](#) de 2005, contemplan la construcción del mencionado documento, como una obligación legal. (...)".

En síntesis, para adelantar el proceso de empalme, a la luz de lo establecido en la Ley [951](#) de 2005, se definen 3 fases así:

Fase 1: Dirigida a la administración saliente y presenta los primeros pasos para la preparación de insumos para el empalme.

Fase 2: Dirigida tanto a la administración saliente como a la entrante y da a conocer las actividades que se deben coordinar para realizar el ejercicio de empalme.

Fase 3: Orientada a la administración entrante y brinda los lineamientos para la utilización y aprovechamiento de la información recibida.

En la guía de transición de gobiernos territoriales construida en conjunto con DNP y la ESAP se establecieron 3 momentos clave para dicha acción, los cuales comprenden la elaboración del informe de gestión desde las ópticas de gestión institucional interna y resultados de las

apuestas de desarrollo territorial, los procesos de rendición de cuentas bajo el enfoque de diálogo social vinculante y los ejercicios de empalme entre niveles de gobierno entrante con el saliente.

En este contexto general, tal como se indica en el concepto antes citado, mediante el desarrollo adecuado de cada una de estas etapas, el proceso de empalme debe permitir a la administración saliente comunicar formalmente el estado en que se encuentra la entidad, y con un enfoque estratégico dar a conocer su buena gestión, los resultados y logros obtenidos, así como informar sobre los aspectos que merecen una atención prioritaria y hacer referencia a los proyectos que están en curso.

Por su parte la administración entrante podrá tener la rectoría de los asuntos de la entidad, conocer el estado de los temas a su cargo, cuáles necesitan ajustarse, qué recursos debe asignar y cómo ejecutar las obligaciones que le corresponden, permitiendo la continuidad en el curso normal de las operaciones de la entidad y mitigar posibles afectaciones a la prestación de los servicios a sus ciudadanos.

Para dar inicio a las fases ya mencionadas debe ser conformada la comisión de empalme, integrada por los grupos de trabajo del representante legal entrante y saliente, producto de cuyas reuniones se elaborará el Acta de Informe de Gestión que define la Ley 951 de 2005, la cual derivará del informe de gestión general que estructurará la administración saliente.

Ahora bien, en cuanto a la estructura metodológica y las actividades, informes y otras acciones que sean necesarias para las oficinas de Control Interno en desarrollo de los procesos de empalme, es pertinente señalar en primera instancia el marco legal que determina las funciones y roles que a estas instancias corresponde. Concretamente, el artículo 12 de la Ley 87 de 1993<sup>1</sup> dispone:

**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.

**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 y refrendaciones.” (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, se debe precisar que el papel de las oficinas de control interno es preminentemente asesor y sus labores giran en torno a actividades de verificación, validación y de contraste de información, permitiéndole llegar a conclusiones basadas en <sup>1</sup>hechos, datos y evidencias; conforme a ello, el asesor, coordinador, auditor interno no se encuentra facultado para participar en los procedimientos administrativos de la entidad, mediante autorizaciones o refrendaciones.

Así las cosas, frente a los procesos de empalme, se debe precisar que la Oficina de Control Interno no puede participar mediante aprobaciones o vistos buenos en relación con los informes internos de gestión que suministren las diferentes dependencias, así como tampoco para el acta de informe de gestión, toda vez que la información contenida en dichos informes, así como los soportes documentales y otras evidencias, son responsabilidad del representante legal saliente, de modo que, cuando asista a reuniones internas y otros escenarios que se den con ocasión del proceso de empalme siempre será con voz pero sin voto.

Al respecto, en la *Guía cierre exitoso de gobiernos territoriales*<sup>2</sup>, en el numeral 2 “Quienes participan” para los jefes de control interno expresaba lo siguiente:

El jefe de la Oficina de Control Interno: Este servidor se mantiene luego del cierre de periodo y tiene una mirada independiente, por lo que se convierte en un elemento clave del equipo; por eso su papel es garantizar que el proceso de empalme se lleve a cabo. Conoce la gestión del gobierno saliente y puede asesorar y alertar, a partir de la experiencia, las acciones de la nueva administración.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, en el numeral 3 “Cuales son las responsabilidades de los equipos de empalme”, se indicaba lo siguiente:

Verificación y participación: La Oficina de Control Interno y representantes de los Consejos Territoriales de Planeación u otras organizaciones de la sociedad civil pueden participar en el proceso de verificación del informe de gestión general y parciales o de las dependencias.” (Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, si bien es viable y altamente recomendable que como Jefe de Control Interno haga parte de la comisión de empalme, dada su experticia y que tiene una continuidad en la administración por 2 años más hasta el final de su periodo, su participación en este escenario será con voz pero sin voto, por lo que toda verificación o validación se dará en términos del aporte de información de sus auditorías, seguimientos y contrastes de otra información que pueda aportar desde el conocimiento de la entidad y en desarrollo de sus funciones.

Bajo tales condiciones su participación generará valor agregado y le permitirá dar inicio a su relación con la nueva administración y facilitar el

normal desarrollo de sus funciones, especialmente en el proceso de transición que usualmente se da, entre tanto se poseiona la totalidad del equipo y demás servidores en la entidad.<sup>2</sup>

En lo que tiene que ver con la entrega de informes para su oficina, dado que se trata de un proceso más dentro de la entidad, es importante mencionar que el jefe de control interno en desarrollo de sus funciones, el artículo 17 del título 24 del Decreto 648 de 2017<sup>3</sup> 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)

Acorde con los anteriores roles, como aporte al proceso de empalme, basados en los roles de evaluación y seguimiento, así como de liderazgo estratégico, es importante que su oficina haga un corte, que permita a partir de su Plan Anual de Auditoría, establecer aspectos relevantes sobre los procesos auditores que se hayan llevado a cabo, con un análisis de temas clave que deban ser tenidos en cuenta por la nueva administración. Esto implicará la organización por temas de las auditorías que ha venido adelantando con resúmenes ejecutivos sobre los aspectos más relevantes, a fin de facilitar su presentación e inclusión en el informe de gestión que aporte al proceso.

De igual forma, definir los logros en materia de mejora y gestión del riesgo, en desarrollo de los demás roles que a su oficina le competen, acorde con el Decreto 648 de 2017, lo que en su conjunto le permitirá generar valor agregado al proceso de empalme, además de contar con una herramienta clave para la relación que inicia con la nueva administración.

#### CONCLUSIONES

Con base en el desarrollo normativo expuesto, daremos respuesta a sus preguntas en el mismo orden en que fueron formuladas:

En cuanto a los responsables de idear, planear y ejecutar el proceso de empalme, en las fases descritas se señala que esta tarea le corresponde tanto al representante legal saliente como al entrante, mediante la conformación de la Comisión de Empalme, en la cual deben participar delegados de la administración entrante y saliente, de manera que esta pueda comunicar el estado en que se encuentra la entidad, los resultados y logros alcanzados, así como los retos que deberá enfrentar el gerente entrante de una Empresa Social del Estado, que es el caso que nos ocupa.

Con respecto al rol del representante legal de la ESE en el proceso de empalme, él debe asegurar que se adelanten, por parte de la Comisión de Empalme, las sesiones de trabajo necesarias para dar a conocer el estado de la entidad y que se produzca el Acta de Informe de Gestión, que constituye el documento con el que se deja constancia formal de este ejercicio técnico.<sup>3</sup>

Por su parte, al Jefe de Control Interno, basado en los roles de *evaluación y seguimiento*, así como de *liderazgo estratégico*, le corresponde hacer un corte que permita a partir de su Plan Anual de Auditoría, establecer aspectos relevantes sobre los procesos auditores y de mirada independiente que se hayan llevado a cabo, con un análisis de temas clave que deban ser tenidos en cuenta por la nueva administración, así como definir los logros en materia de mejora y gestión del riesgo, para que sean incluidos en el Acta de Informe de Gestión.

Insistimos que al Jefe de Control Interno le corresponde brindar valor agregado a la organización a través de la asesoría permanente y la formulación de recomendaciones con alcance preventivo que le sirvan a la Alta Dirección para la toma de decisiones. Como hemos señalado en diferentes conceptos emitidos por esta Dirección Técnica, los Jefes de Control Interno pueden asistir a los comités únicamente como invitados (con voz pero sin voto), toda vez que no deben participar en la toma de decisiones, solamente puede emitir opiniones en términos de asesoramiento o recomendación, las cuales no revisten de obligatoriedad en las decisiones que adopte el comité respectivo.

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](http://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 emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Cordialmente,

HENRY HUMBERTO VILLAMARÍN SERRANO

Director de Gestión y Desempeño Institucional

Elaboró: Maritza De Guzmán Sierra

Revisó: Leonardo Molina Henao

11302.8.2

NOTAS DE PIE DE PAGINA

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

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Cierre exitoso de Gobiernos Territoriales*, Bogotá, D.C., documento disponible en:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/NuevosMandatarios/Gu%C3%A1A%20Cierre%20Exitoso%20Gobiernos%20Territoriales.pdf>

<sup>3</sup> Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública.

---

Fecha y hora de creación: 2026-01-11 01:51:10