



Función Pública

Concepto 267371 de 2025 Departamento Administrativo de la Función Pública

20255000267371

Radicado No.: 20255000267371

Fecha: 31/05/2025 09:20:19 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Aclaración auditoría y obligatoriedad de reporte de los lineamientos de la Resolución SSPD - 20061300012295 DEL 18-04-2006 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para los municipios de 5° y 6° categoría. Radicado No. 20252060278192 del 25 de abril de 2025.

En atención a su comunicación de la referencia, a continuación, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA:

¿(...)

De manera atenta solicito su apoyo y orientación sobre la legalidad de la asignación de funciones a las Oficinas de Control Interno por parte de la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios mediante Resolución SSPD - 20061300012295 DEL 18-04-2006, "Por la cual se fijan criterios en relación con las Auditorías Externas de Gestión y Resultados y sobre el reporte de información a través del Sistema Único de Información-SUI" a cargo de los Jefes de Control Interno de los municipios prestadores Directos de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado. Ello por cuanto en la alcaldía que me desempeño como Jefe de la Oficina de Control Interno, me exigen cargar Información sobre la Gestión al SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos, lo cual considero es una Función Administrativa a cargo de los funcionarios responsables de la operación del sistema de Acueducto y Alcantarillado del Municipio, pues el municipio es prestador directo de los mismos, y para ello creó mediante acuerdo del Concejo Municipal y Actos Administrativos (Resoluciones Internas) dentro de la planta de la entidad la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. "UNISERVICIOS" nombrándole su Planta de cargos correspondiente a un Director y cargo de Auxiliar Administrativo, un operario de Planta y Fontanero más la contratación de personal por el sistema de prestación de Servicios Personales de apoyo a la Gestión, para las tareas operativas y administrativas que lo requieren, entre ellos un profesional que administra el SUI.

Hoy me dicen que corresponde a la Oficina de Control Interno, realizar las Auditorías Externas de Gestión de que trata la Resolución SSPD - 20061300012295 DEL 18-04-2006 de la Superintendencia.

Primera pregunta es si estas Oficinas tienen competencia legal para asumir esta tarea la cual al parecer desborda el alcance del ejercicio del

Control Interno Concomitante y Preventivo asignado a estas unidades de Control por la Ley 87 de 1994, El Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020.

Vale precisar que dicho requerimiento lo sustenta la administración el inciso octavo del ARTÍCULO

QUINTO.- PROCEDIMIENTOS PARA EL REPORTE DE INFORMACIÓN DE LAS AUDITORÍAS EXTERNAS DE GESTIÓN Y RESULTADOS, de la Resolución SSPD - 20061300012295 Ibidem el cual reza: "De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 51 de la Ley 142 de 1994, lo previsto en esta Resolución también se aplica a los municipios prestadores directos de servicios públicos de categorías 5 y 6, en los que el Jefe de la Oficina de Control interno hace las veces de auditor externo de gestión y resultados y está obligado a cumplir con lo establecido en la presente Resolución".

Segundo interrogante: Hasta donde es exigible legalmente el contenido de esta Resolución a las Oficinas de Control Interno de los municipios prestadores Directos de 5ª y 6ª Categoría. Se adjunta la resolución SSPD - 20061300012295 de la Superservicios en comentario. (...)¿.

ANÁLISIS:

Para dar respuesta a sus inquietudes es necesario hacer las siguientes precisiones.

Sea lo primero anotar que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

Por consiguiente, a esta entidad no le corresponde una valoración concreta de casos particulares, ni se encuentra facultado para declarar derechos individuales, ni dirimir controversias cuya decisión está atribuida a los jueces como es el caso de la configuración de inhabilidades e incompatibilidades, o conflictos de interés, ni tampoco es un órgano de control o vigilancia. En consecuencia, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia objeto de su escrito.

En vista de lo anterior y dado el objeto de su consulta, iniciamos por indicar respecto de las Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces, que, de acuerdo con el artículo 9º 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

Por consiguiente, el artículo 12 de la Ley 87 de 1993 establece las funciones que deben cumplir los Jefes de Control Interno o quienes hacen sus veces:

"ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:

Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno; 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; 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; 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; Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios; (Subrayado fuera de texto). Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin de que se obtengan

los resultados esperados; 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; Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional; Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que, en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente; 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; (Subrayado fuera de texto). Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas; (Subrayado fuera de texto). Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones. (Subrayado fuera de texto).
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.

A causa de ello, se debe precisar 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 debe ocuparse de verificar que los controles establecidos en los diferentes procesos, procedimientos, políticas de operación, entre otros elementos del Sistema de Control Interno, se cumplan, que existan responsables, adecuados mecanismos de seguimiento, segregación de funciones, entre otros aspectos que garanticen de forma razonable el cumplimiento de los objetivos y metas, así como generar alertas y recomendaciones que puedan llegar a evitar situaciones no deseadas o posibles actos de corrupción. Todo esto en conjunto y 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.

Ahora, frente a lo descrito por usted en su consulta en relación con el cargue de información sobre la Gestión al SUI se debe señalar que la Resolución SSPD 321 DE 2003, establece:

ARTÍCULO 1o. Las personas prestadoras de servicios públicos a que se refiere la Ley 142 de 1994 deben reportar la información a través del Sistema Único de Información SUI, de acuerdo con las variables definidas en la Resolución 13092 de 2002 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en consecuencia, no deberán seguir reportando información al Sistema Sívico. (Subrayado fuera de texto).

En concordancia, el Título I de la Ley 142 de 1994 funda como personas prestadoras de servicios públicos a:

ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. *Las empresas de servicios públicos.*

15.2. *Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. *Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

15.5. *Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

15.6. *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.* (Subrayado fuera de texto).

En este sentido la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios mediante la Resolución SSPD - 20061300012295 DEL 18-04-2006, "Por la cual se fijan criterios en relación con las Auditorías Externas de Gestión y Resultados y sobre el reporte de información a través del Sistema Único de Información-SUI", se establece:

"CONSIDERANDO:

(...)

Que de conformidad con el párrafo 2 del artículo 51 de la Ley 142 de 1994, lo previsto en esta Resolución también se aplica a los municipios prestadores directos de servicios públicos de categorías 5 y 6, en donde el informe anual deberá ser cargado al SUI por el Jefe de la Oficina de Control Interno del respectivo municipio. (Subrayado fuera de texto).

(...)

Al respecto, en primera instancia se debe señalar que este artículo citado en los considerandos de la mencionada resolución fue modificado por el artículo 6 de la Ley 689 de 2001 así.

"ARTÍCULO 51. AUDITORÍA EXTERNA. Independientemente del control interno, todas las Empresas de Servicios Públicos están obligadas a contratar una auditoría externa de gestión y resultados permanente con personas privadas especializadas. Cuando una Empresa de Servicios Públicos quiera cambiar a sus auditores externos, deberá solicitar permiso a la Superintendencia, informándole sobre las causas que la llevaron a esa decisión. La Superintendencia podrá negar la solicitud mediante resolución motivada.

No obstante cuando se presente el vencimiento del plazo del contrato las empresas podrán determinar si lo prorrogan o inician un nuevo proceso de selección del contratista, de lo cual informará previamente a la Superintendencia.

El Superintendente de Servicios Públicos podrá, cada trimestre, solicitar a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios informes acerca de la gestión del auditor externo, y en caso de encontrar que éste no cumple a cabalidad con sus funciones, podrá recomendar a la empresa su remoción.

La auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de la empresa y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios y, en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa. En todo caso, deberán elaborar además, al menos una vez al año, una evaluación del manejo de la entidad prestadora.

PARÁGRAFO 1o. Las Empresas de Servicios Públicos celebrarán los contratos de auditoría externa de gestión y resultados con personas jurídicas privadas especializadas por períodos mínimos de un año.

No estarán obligados a contratar auditoría externa de gestión y resultados, los siguientes prestadores de servicios públicos domiciliarios:

A criterio de la Superintendencia, las entidades oficiales que presten los servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994, si demuestran que el control fiscal e interno de que son objeto satisfacen a cabalidad los requerimientos de un control eficiente. Las comisiones de regulación definirán de manera general las metodologías para determinar los casos en que las entidades oficiales no requieran de una auditoría externa; Las empresas de servicios públicos que atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios; Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; Las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en uno de los municipios clasificados como menores según la ley o en zonas rurales; Las organizaciones autorizadas de que trata el artículo 15 numeral 15.4 de la Ley 142 de 1994 para la prestación de servicios públicos; Los productores de servicios marginales.

PARÁGRAFO 2o. En los municipios menores de categoría 5 y 6 de acuerdo con la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), que sean prestadores directos de un servicio público domiciliario, las funciones de auditoría externa quedarán en cabeza del Jefe de la Oficina de Control Interno del municipio.

PARÁGRAFO 3o. La Superintendencia concederá o negará, mediante resolución motivada, el permiso al que se refiere el presente artículo." (Subrayado fuera de texto).

En este sentido respecto del rol de relación con los entes externos de control, la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces v3, emitida en septiembre de 2023 determina lo siguiente:

A través de este rol, el Jefe de Control Interno sirve como puente entre los entes externos de control y la entidad, además, facilita el flujo de información con dichos organismos. Esta función ha adquirido especial relevancia luego de la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019 y del Decreto 403 de 2020, y con este último, la creación del Sistema de Alertas de Control Interno, frente a lo cual, el Jefe de Control Interno, debe cumplir con las actividades derivadas del referido sistema. (Subrayado fuera de texto)

La misma guía en su numeral 7.1 Lineamientos clave para el desarrollo de este rol, determina lo siguiente:

“(…) se trata de facilitar la comunicación con el órgano de control y verificar aleatoriamente que la información suministrada por los responsables, de acuerdo con las políticas de operación de la entidad, de manera tal que se pueda garantizar su entrega, oportunidad y coherencia, así como las personas autorizadas para ello, donde se debe establecer claramente que corresponde al representante legal y cada líder de proceso garantizar la calidad de la información que se entregue. (Negrita y Subrayado fuera de texto)

Por lo tanto, el Jefe de Control Interno puede considerar los siguientes criterios a la hora de analizar la información que se transmite al organismo de control, bien sea a los equipos auditores en sitio cuando llevan a cabo sus procesos auditores o bien a través de los sistemas de información que tales instancias establecen, los criterios aplicables son:

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

Integridad: Que se esté dando respuesta a todos y cada uno de los requerimientos con la evidencia suficiente.

Pertinencia: Que la información suministrada esté acorde con el tema solicitado o con el requerimiento específico.

Es pertinente señalar que las actividades que se desarrollen en el marco de este rol no deben entenderse como actos de aprobación o refrendación por parte del Jefe de Control Interno, debe entenderse que el contenido y el cumplimiento de los anteriores atributos son responsabilidad directa de los líderes de procesos o los delegados para la entrega de la información, de acuerdo con la política de operación establecida.

No obstante, en desarrollo de este rol será viable brindar asesoría y generar alertas oportunas a los líderes de los procesos o responsables del suministro de información, para evitar la entrega no acorde o inconsistente con las solicitudes del organismo de control. (…)”.

En consecuencia, 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 atender de una manera armónica procesos de auditoría que adelante el organismo de control, así como la rendición de informes de manera posterior en aplicaciones dispuestas por dichos organismos, frente a los cuales procede una organización y articulación interna, ya que no toda la información solicitada por estas instancias reposa en la Oficina de Control Interno y/o no es responsabilidad de esta. En términos de los niveles de autoridad y responsabilidad que a cada cargo corresponden, siempre existirán líderes internos, quienes serán los llamados a responder por la oportunidad, integridad y pertinencia de sus contenidos.

Al respecto, cabe indicar que la misma guía en su numeral 7.3 Calidad, oportunidad y otros atributos de la información en reportes al organismo de control, señala lo siguiente:

“(…) Es importante tener en cuenta que el reporte inadecuado, incompleto, falaz o inoportuno de información requerida por entes externos de control, puede dar lugar a sanciones de índole disciplinarios, así como, a procesos administrativos sancionatorios fiscales, por lo que el Jefe de Control Interno debe alertar a la primera línea de defensa, y en general, a los responsables del aporte de información requerida por órganos de control sobre estos efectos. (Subrayado fuera de texto)

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es una potestad con la que cuentan los órganos de control fiscal y que fue potenciado por el Decreto 403 de 2020, así como por la Ley 2080 de 2021. (...)

De acuerdo con lo expresado previamente, es relevante que la administración en sus diferentes niveles comprenda que *“el reporte inadecuado, incompleto, falaz o inoportuno de información requerida por entes externos de control, puede dar lugar a sanciones de índole disciplinarios, así como, a procesos administrativos sancionatorios fiscales”*, por lo que, en desarrollo del rol es necesario determinar acciones que permitan un trabajo articulado y coordinado con la Alta Dirección, para lo cual se tiene un escenario principal que corresponde al Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, reglamentado por el artículo 13 de la Ley 87 de 1993 y el Decreto 648 de 2017, escenario en el cual, como Jefe de Control Interno o quien haga sus veces puede coordinar con los demás líderes internos la recopilación de información necesaria para dar cumplimiento a la entrega de información relacionada con la gestión institucional, sobre la cual podrá generar recomendaciones o alertas, de manera tal que se evite el suministro o envío de datos desactualizados o incoherentes frente a los requerimientos, o bien que se haga de forma extemporánea.

Cabe aclarar las instancias que se contemplarían para el rol de relación con entes externos de control, se debe precisar que la Constitución Política en sus artículos 113 y 117 consagra:

“ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

“ARTICULO 117. El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.” (Negrita y subrayado fuera de texto)

Así mismo, es pertinente indicar que el Decreto 25 de 2014 *“Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo”*, en su artículo 1º establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º. Naturaleza jurídica. La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos. (...)” (Negrita y subrayado fuera de texto)

Particularmente, el Decreto 1369 DE 2020 *¿Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¿* en el capítulo I decreta:

“ARTÍCULO 3. Naturaleza Jurídica. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es una Entidad descentralizada de carácter técnico, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

ARTÍCULO 4. Objeto. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios desempeñará las funciones específicas de inspección, vigilancia y control de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios y las demás actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás que las adicionen, modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 6. Funciones de la Superintendencia. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, además de las funciones asignadas en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

Vigilar que los prestadores de servicios públicos domiciliarios publiquen las evaluaciones realizadas por los Auditores Externos de Gestión y Resultados por lo menos una vez al año, en medios masivos de comunicación en el territorio donde presten el servicio si los hubiere, y que sean difundidas ampliamente entre los usuarios. (Negrita y subrayado fuera de texto).

(...)“

Conforme con las anteriores disposiciones, los organismos de control son el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, si se trata de entidades del orden territorial se referirá a las Personerías y Contralorías Departamentales, Municipales o Distritales, según corresponda. Así mismo, será necesario contemplar a la Defensoría del Pueblo al ser un organismo que forma parte del Ministerio Público, bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Es clave así mismo recordar que la Contraloría General de la República en el marco de sus funciones puede, a nivel territorial, adelantar actuaciones, por lo que también debe ser considerada dentro los organismos que se tienen en cuenta dentro del rol objeto de su consulta, por tratarse de una entidad en este nivel.

Nótese además que, respecto a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD este ente ejerce como autoridad de inspección, vigilancia y control de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, predicando el control bajo la figura de los Auditores Externos de Gestión y Resultados - AEGR, en este sentido, para las entidades que se encuentren bajo la órbita de inspección, vigilancia y control esta, en concepto de esta Dirección Técnica, podrá considerarse como un órgano de control.

Ahora bien, como recomendación para el desarrollo de este rol, esta Dirección Técnica ha recomendado a las entidades la adopción de 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 acorde con la complejidad de la entidad, su entorno, sector en el cual desarrollo sus actividades, entre otros aspectos con el fin de definir los niveles de autoridad y responsabilidad en la estructuración y entrega de la información.

En consecuencia, aunado a lo mencionado anteriormente, es clave indicar que para este proceso de cargue de información y reportes, el respectivo organismo de control define sus lineamientos, para el caso del SUI la SUPERSERVICIOS establece los parámetros y lineamientos básicos para su reporte.

Ahora bien, en relación con su segunda inquietud conviene referirnos al rol de Evaluación y Seguimiento, mediante el cual le corresponde a la Oficina de Control Interno evaluar y determinar la idoneidad de los controles que se han establecido a lo largo de la entidad, los cuales permiten garantizar de manera razonable que se alcanzarán los objetivos y metas trazadas. Dicha oficina para realizar esta labor utiliza las técnicas y normas de auditoría generalmente aceptadas.

Cabe señalar que las oficinas de Control Interno en todas las entidades del Estado, para el desarrollo de sus funciones utiliza las técnicas y normas de auditoría generalmente aceptadas. Al respecto, es importante mencionar que la Guía de Auditoría para Entidades Públicas emitida por este Departamento Administrativo, elaborada en alianza estratégica con el Instituto de Auditores Internos IIA - Colombia, determinó cinco (5) fases que permiten llevar a cabo el proceso auditor de manera técnica y profesional, al hacer uso de diferentes herramientas y procedimientos de auditoría. Estas fases son:

Planeación general para la Oficina de Control Interno (Plan Anual de Auditorías) Planeación de la auditoría Ejecución de la auditoría

Comunicación de resultados de la auditoría Seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento

Cada una de estas etapas desarrolla orientaciones contempladas en el Marco para la Práctica Profesional de Auditoría Interna, que deben ser tenidas en cuenta por parte del Jefe de Control Interno, con el fin de mejorar la efectividad del proceso auditor.

En este sentido, la mencionada Guía de Auditoría Interna Basada en Riesgos en Entidades Públicas, en relación con la auditoría interna, indica lo siguiente.

¿1.2. Auditoría interna: conceptualización

El proceso de auditoría interna adelantado por las oficinas de control interno, o quien haga sus veces en las entidades del Estado, debe estar enfocado en:

El desempeño de una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consultoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la entidad. Ayuda a las organizaciones a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno. (Instituto de Auditores Internos IIA GLOBAL. Marco internacional para la práctica profesional de auditoría interna, 2017, p.17).

Para comprender la anterior definición es pertinente desglosarla así:



(...)

De acuerdo con lo anterior entonces, es claro que la actividad de auditoría interna en las entidades del Estado es llevada a cabo de forma exclusiva por las oficinas de control interno o quienes hagan sus veces. Su objetivo principal es agregar valor y mejorar las operaciones institucionales mediante una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consultoría que permita, entre cosas, conforme las funciones asignadas a los auditores internos mediante el artículo 12 de la Ley 87 de 1993: verificar y evaluar el funcionamiento del Sistema de Control Interno, asegurar su adecuada formalización e implementación, velar por el cumplimiento normativo e institucional, apoyar la toma de decisiones directivas y evaluar el uso de recursos públicos..

En este punto es preciso considerar en este caso lo señalado por el Artículo 51 de la Ley 142 de 1993 (Modificado por el art. 6 de la Ley 689 de 2001), especialmente lo dispuesto en su párrafo 2º, en el siguiente sentido

¿ARTÍCULO 51. AUDITORÍA EXTERNA. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 689 de 2001

PARÁGRAFO 2o. En los municipios menores de categoría 5 y 6 de acuerdo con la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), que sean prestadores directos de un servicio público domiciliario, las funciones de auditoría externa quedarán en cabeza del Jefe de la Oficina de Control Interno del municipio.¿ (Subrayado fuera de texto).

En este sentido entonces, es pertinente igualmente traer a colación lo emitido por la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios mediante en la Resolución SSPD - 20061300012295 DEL 18-04-2006, "Por la cual se fijan criterios en relación con las Auditorías Externas de Gestión y Resultados y sobre el reporte de información a través del Sistema Único de Información-SUI", en relación con el concepto y objetivos de las auditorías externas de gestión y resultados así:

“(…)

ARTÍCULO PRIMERO. - CONCEPTO. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 142 de 1994, la Auditoría Externa de Gestión y Resultados es el procedimiento mediante el cual se efectúa un análisis a los prestadores de servicios públicos domiciliarios con el propósito de evaluar su gestión interna teniendo en cuenta el objeto social, sus objetivos generales y su eficiencia como organización, con el fin de emitir un informe sobre la situación global del prestador. (Subrayado fuera de texto).

Esta evaluación deberá servir a las personas prestadoras de los servicios públicos, a la Superintendencia, a las comisiones de regulación y demás autoridades que tengan competencias en el sector de servicios públicos domiciliarios y a los usuarios.

ARTÍCULO SEGUNDO. - OBJETIVOS DE LAS AUDITORIAS EXTERNAS DE GESTIÓN Y RESULTADOS. Las AEGR tendrán entre otros, los siguientes objetivos:

Evaluar la gestión del prestador de acuerdo con los criterios, metodologías, indicadores, parámetros y modelos que definan las comisiones y los requerimientos de la Superintendencia. Verificar la conformidad de la gestión del prestador con los requisitos legales, técnicos, administrativos, financieros y contables del régimen de servicios públicos domiciliarios. Verificar la calidad de la información reportada por el prestador a través del SUI para la emisión de los conceptos o determinación de cifras o indicadores solicitados en la presente Resolución. (Subrayado fuera de texto). Identificar y valorar los riesgos que puedan afectar la prestación del servicio. Identificar e informar oportunamente las situaciones que pongan en riesgo la viabilidad de las empresas. Conceptual sobre el estado de desarrollo del Sistema de Control Interno. Recomendar medidas correctivas, preventivas o de mejora.

ARTÍCULO TERCERO. - AUDITORIAS EXTERNAS DE GESTIÓN Y RESULTADOS POR PERSONAS JURÍDICAS PRIVADAS ESPECIALIZADAS. Para efectos de la aplicación del artículo 51 de la Ley 142 de 1994, se entiende por personas jurídicas privadas especializadas, las que reúnan como mínimo los siguientes requisitos:

Estar constituidas como personas jurídicas cuyo objeto social contemple los servicios de auditoría en empresas de servicios públicos domiciliarios. Acreditar formación y entrenamiento en procedimientos y técnicas de auditoría. Comprobar experiencia en la ejecución de auditorías de gestión y resultados en empresas de servicios públicos o en asesoría o gestión en el sector de servicios públicos. Contar con infraestructura tecnológica para interactuar con el Sistema Único de Información - SUI. Acreditar que la Superintendencia no ha recomendado la remoción de la auditoría externa de gestión y resultados en una empresa de servicios públicos, en los últimos cinco años.

Los prestadores de servicios públicos al contratar auditores externos, deberán garantizar que en los contratos vigentes a la fecha de expedición de la presente Resolución o los que se suscriban a partir de la vigencia de la misma, quede expresa la obligación de reportar anualmente a través del SUI, el informe de auditoría y aquellos otros que le solicite de manera específica la Superintendencia.

Aquellas empresas que no estando obligadas a contratar AEGR, la contraten, se ceñirán en todo a lo previsto en la presente Resolución.” (Subrayado fuera de texto).

Aludiendo lo anterior, es claro entonces que el requerimiento de la Resolución SSPD - 20061300012295 del 18-04-2006, la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios, solicita a los municipios prestadores directos de servicios domiciliarios ejecutar el seguimiento continuo por intermediación de Auditorías Externas de Gestión y Resultados - AEGR con el fin de evaluar el cumplimiento de la adecuada prestación del servicio e identificación de posible desviaciones que requieran sus respectivas acciones correctivas o de mejora en la operación, objetivo que en concepto de esta Dirección Técnica está alineado, en principio con las funciones asignadas a los auditores internos mediante el artículo 12 de la Ley 87 de 1993 y al concepto de auditoría interna citado anteriormente, dado que tienden, todos por garantizar una evaluación objetiva e independiente de la gestión operación de cara a cumplir los fines esenciales del Estado.

En este punto es relevante precisar que, para la ejecución de las actividades de auditoría internas mencionadas, la Oficina de Control Interno

debe estructurar el Plan Anual de Auditorías, el cual, bajo los lineamientos de la guía en mención debe incluir no solamente las auditorías internas para la vigencia, sino también todas aquellas actividades que cubren cada uno de los roles ya citados, es decir, que el plan cubre todas las actividades a realizar en el año para la Oficina de Control Interno.

Al respecto, la guía expresa lo siguiente:

¿El plan anual de auditoría es el documento formulado y ejecutado por el equipo de trabajo de la Oficina de Control Interno en la Entidad, cuya finalidad es planificar y establecer los objetivos a cumplir anualmente para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de operación, control y gobierno.

Dejar constancia de la aprobación del plan por parte del comité de Coordinación de Control Interno, con fundamento en el artículo 13 de la Ley 87 de 1993 y el Decreto 648 de 2017; (Subrayado fuera de texto).

Es importante señalar que, una vez aprobado dicho plan en lo referente a las Auditorías Internas de Gestión deberá ser informado a los líderes de los procesos que serán auditados en la vigencia de tal forma que estos se agenden para recibir a los auditores.

Así mismo, dado el Decreto 648 de 2017, en relación con los instrumentos mínimos para la actividad de auditoría interna, señaló lo siguiente:

(...) Artículo 2.2.21.4.8 Instrumentos para la actividad de la Auditoría Interna. Las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación del presente decreto deberán, de acuerdo con los lineamientos y modelos que para el efecto establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, adoptar y aplicar como mínimo los siguientes instrumentos: (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

Código de Ética del Auditor Interno que tendrá como bases fundamentales, la integridad, objetividad, confidencialidad, conflictos de interés y competencia de éste Carta de representación en la que se establezca la veracidad, calidad y oportunidad de la entrega de la información presentada a las Oficinas de Control Interno. Estatuto de auditoría, en el cual se establezcan y comuniquen las directrices fundamentales que definirán el marco dentro del cual se desarrollarán las actividades de la Unidad u Oficina de Control Interno, según los lineamientos de las normas internacionales de auditoría. Plan anual de auditoría. (Subrayado fuera del texto)

Acorde con la anterior reglamentación, todas las entidades del Estado deben adoptar y aplicar como mínimo los instrumentos de auditoría mencionados, en este caso, define como instrumento obligatorio el estatuto de auditoría, documento crítico que registra el propósito, la autoridad y la responsabilidad de la actividad de auditoría interna en una organización, y que debe ser analizado y aprobado especialmente entre el jefe de control interno o quien haga sus veces, el representante legal y la alta dirección en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, donde como mínimo se debe lograr un común acuerdo los siguientes aspectos:

Los objetivos y la responsabilidad de la Auditoría Interna Las expectativas de la actividad de Auditoría Interna. Las líneas jerárquicas funcionales y administrativas del Jefe de Control Interno o quien haga sus veces. El nivel de autoridad necesario para la Auditoría Interna (incluyendo el acceso a registros, propiedad física y personal), con el fin de garantizar las tareas y cumplir con los objetivos y las responsabilidades acordados.

En concordancia, las Normas Internacionales de Auditoría Interna para los instrumentos citados define lo siguiente:

¿Norma 1000 - Propósito, Autoridad y Responsabilidad

El propósito, la autoridad y la responsabilidad de la actividad de auditoría interna deben estar formalmente definidos en un estatuto de auditoría interna, de conformidad con la Misión de la Auditoría Interna y los elementos obligatorios del Marco Internacional para la Práctica Profesional (los principios fundamentales para la práctica profesional de Auditoría Interna, el Código de ética, las normas y la definición de auditoría Interna). El

Director Ejecutivo de Auditoría Interna (DEA) debe revisar periódicamente, el estatuto de auditoría interna y presentarlo a la Alta Dirección y al Consejo para su aprobación. (Subrayado fuera del texto)

(...)

Introducción

El Estatuto de Auditoría Interna es un documento crítico que registra el propósito, la autoridad y la responsabilidad de la actividad de auditoría interna en una organización.

Para crear este documento, el director Ejecutivo de Auditoría Interna (DEA) debe comprender la misión de la auditoría interna y los elementos obligatorios del Marco Internacional para la Práctica Profesional (MIPP) del IIA, incluidos los principios fundamentales para la práctica profesional de auditoría interna, el código de ética, las normas internacionales para la Práctica Profesional de auditoría interna y la definición de auditoría interna. (Subrayado fuera de texto)

Esta comprensión es la base para que el DEA, el Consejo y la Alta Dirección decidan, de común acuerdo los siguientes aspectos:

Los objetivos y la responsabilidad de la Auditoría Interna. Las expectativas de la actividad de Auditoría Interna. Las líneas jerárquicas funcionales y administrativas del DEA. El nivel de autoridad necesario para la Auditoría Interna (incluyendo el acceso a registros, propiedad física y personal), con el fin de garantizar las tareas y cumplir con los objetivos y las responsabilidades acordados." (Subrayado fuera de texto).

En este caso entonces, dado los lineamientos adicionales que respecto de las auditorías externas de gestión y resultados dispone la SUPERSERVICIOS, será necesario que el estatuto de auditoría aborde estas particularidades y se precise en este sentido, alineado con esta reglamentación, el propósito, responsabilidad y autoridad para la ejecución de este tipo de trabajos.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, en atención a su primera inquietud el análisis normativo y técnico expuesto permite establecer con claridad que las Oficinas de Control Interno, o quien haga sus veces, desempeñan un rol esencialmente asesor, estratégico y preventivo dentro de las entidades públicas. Si bien tienen a su cargo la verificación del cumplimiento del Sistema de Control Interno y la generación de alertas y recomendaciones, no tienen funciones operativas ni responsabilidades directas en la elaboración, aprobación o refrendación de la información que debe ser reportada a entes externos de control. Su papel se concreta en la articulación institucional, el acompañamiento a los líderes de procesos, y en la promoción de una cultura organizacional basada en la calidad, la integridad, la pertinencia y la oportunidad de la información.

Lo anterior es particularmente relevante en contextos como el reporte al Sistema Único de Información (SUI), donde la legislación establece claramente que, en municipios de categorías 5 y 6 que sean prestadores directos de servicios públicos, la responsabilidad del cargue recae en el Jefe de Control Interno. No obstante, ello debe entenderse dentro de los límites establecidos por la normativa y no como una transferencia de responsabilidad operativa, que sigue siendo de los líderes de proceso y del representante legal. Finalmente, el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno se configura como un escenario clave para promover la articulación necesaria entre las diferentes áreas de la entidad, evitando con ello riesgos disciplinarios, fiscales o reputacionales derivados de reportes inadecuados a los órganos de control.

Frente a su segunda inquietud es viable concluir que la auditoría interna en las entidades del Estado, desempeñada por las Oficinas de Control Interno o quienes hagan sus veces, cumplen un rol estratégico al integrar actividades de aseguramiento y consultoría con un enfoque sistemático y disciplinado, orientado al logro de los objetivos institucionales con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos sean resguardados y cumplan con los principios eficiencia, eficacia y economía para lograr el cumplimiento de la planeación estratégica y por ende la generación de valor de la ciudadanía.

Esta labor, fundamentada en técnicas y normas internacionalmente aceptadas, como las establecidas por el Instituto de Auditores Internos (IIA) y recogidas en la Guía de Auditoría Interna Basada en Riesgos, busca evaluar de forma independiente y objetiva la eficacia de los procesos de gestión del riesgo, control y gobierno.

El desglose conceptual de la auditoría interna evidencia que no se limita al cumplimiento normativo, sino que aporta valor institucional mediante la planeación, ejecución, comunicación de resultados y seguimiento de auditorías, alineadas con los principios y objetivos estratégicos de cada entidad. Asimismo, instrumentos como el Plan Anual de Auditoría, el Estatuto de Auditoría y el Código de Ética del Auditor Interno son esenciales para garantizar la transparencia, responsabilidad y efectividad del proceso auditor.

De manera complementaria, en los municipios prestadores directos de servicios públicos domiciliarios clasificados en categorías 5 y 6, la legislación vigente (Ley 142 de 1994 y sus modificaciones) ha otorgado a las Oficinas de Control Interno la responsabilidad de ejercer funciones de auditoría externa de gestión y resultados. Esta responsabilidad amplía su campo de acción y exige que el Estatuto de Auditoría contemple expresamente este tipo de auditorías, asegurando su alineación con los requerimientos técnicos, legales y operacionales definidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En este contexto, la Oficina de Control Interno deben estructurar un Plan Anual de Auditoría integral, que incluya todas sus funciones —evaluación, aseguramiento, consultoría y seguimiento— y que permita evaluar la gestión institucional, identificar riesgos y formular recomendaciones orientadas a la mejora continua. Todo ello, dentro de un marco ético, técnico y normativo que garantice la independencia, la objetividad y el valor público de la auditoría interna.

Se debe considerar entonces que aunque la Resolución SSPD - 20061300012295 del 1804-2006 no hace alusión intrínseca a la norma constitucional, su lectura sí permite extraer que su propósito no es otro que, buscar que se concilien los objetivos de quienes presten servicios públicos (en el caso de su entidad, servicios de acueducto, alcantarillado y aseo) no solo con las responsabilidades y obligaciones que le imponen a quienes presten servicios públicos en el artículo 333^[1] de la Constitución Política de Colombia, sino también con la finalidad social que involucra la prestación de tales servicios conforme al artículo 365^[2] de la Carta magna. Es decir, el objetivo de quienes prestan servicios públicos debe no solo coincidir plenamente con la finalidad social que implica la prestación de tales servicios, sino que los resultados deben estar acordes a una prestación eficiente.

De allí que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD en el ejercicio de autoridad de inspección, vigilancia y control de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, predique los principios de control social y de control concurrente al aplicar las actuaciones correspondientes bajo la figura de los Auditores Externos de Gestión y Resultados - AEGR y que acorde a la Resolución SSPD - 20061300012295 del 18-04-2006 en el artículo quinto estipule que en los municipios de 5 y 6 categoría hará las veces de Auditor Externo de Gestión y Resultados el Jefe de Control Interno o quien haga sus veces; lo anterior, con correlación a las funciones que emana el artículo 12 de la Ley 87 de 1993 y los roles de evaluación y seguimiento y relación con entes externos de control del artículo 17 del título 24 del Decreto 648 de 2017 y con el fin de lograr garantizar de forma razonable el cumplimiento de los objetivos en los diferentes ámbitos institucionales, específicamente, en este caso, para la prestación de los servicios de Unidad Administrativa de Servicios Públicos De Acueducto, Alcantarillado Y Aseo. UNISERVICIOS.

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.

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

Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Proyectó Patricia Villamil Avella / Revisó: Iván Arturo Márquez Rincón

NOTAS DE PIE DE PAGINA

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. ¿ C.P.C Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. C.P.C.

Fecha y hora de creación: 2026-05-25 02:50:45