



Función Pública

Concepto 611841 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20245000611841

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20245000611841

Fecha: 11/10/2024 10:45:35 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: Consulta de Obligatoriedad en la implementación MIPG en una Personería Municipal. Radicado No. 20249000725642 del 30 de septiembre de 2024

En atención a su comunicación de la referencia en la cual solicita:

CONSULTA

"(...) ¿La personería Municipal de Villanueva la Guajira solo cuenta en su planta de personal con dos funcionarios, uno es el personero y el otro es la secretaria? Como se procede para la implementación de MIPG si no contamos con el personal y los recursos para ello.? (...)"

A continuación, procedo a dar respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

ANÁLISIS

En primer lugar, se debe señalar que el Decreto [1499](#) de 2017⁽¹⁾ establece 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 en un solo Sistema de Gestión, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI.

Como producto de lo anterior se definen el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, el cual les permite a todas las entidades del Estado, planear, gestionar, evaluar, controlar y mejorar su desempeño, bajo criterios de calidad, cumpliendo su misión y buscando la satisfacción de los ciudadanos.

Frente al ámbito de aplicación del MIPG, el Decreto dispone:

"ARTÍCULO 2.2.22.3.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG se adoptará por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social.

Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos y tecnológicos, aplicarán la política de control interno prevista en la Ley 87 de 1993; así mismo, les aplicarán las demás políticas de gestión y desempeño institucional .en los términos y condiciones en la medida en que les sean aplicables de acuerdo con las normas que las regulan." (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la disposición anterior, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión aplica en su integralidad a todas las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva tanto del orden nacional como territorial, por lo que se hace necesario conocer la naturaleza jurídica tanto de los concejos como de las personerías municipales por las cuales usted nos consulta.

Naturaleza de la personería municipal

En relación con las ramas del poder público la Constitución Política 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

ARTICULO 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración."

Dada la naturaleza de este tipo de entidades, mediante sentencia C-431 del 19 de agosto de 1998, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional afirmó:

“Es evidente entonces que, contrario a lo sostenido por el demandante, la Constitución Política sí faculta a los personeros para ejercer funciones de Ministerio Público, no obstante, no haberlo consignado en forma expresa cuando se refirió a la estructura de dicho organismo, pues como se desprende del precepto antes citado, lo hizo en el acápite correspondiente a la organización general del Estado.

Ya esta Corporación, al interpretar armónicamente las disposiciones constitucionales que se refieren en conjunto a la institución del Ministerio Público, había tenido oportunidad de señalar que tales funciones -las del Ministerio Público- corresponde cumplirlas a todos los órganos institucionales y personales que aparecen consignados en el artículo 118 de la Carta Fundamental. Al respecto dijo la Corte:

Conforme a las precisiones precedentes, se puede inferir que el Ministerio Público tiene un carácter institucional en la Constitución que corresponde al órgano autónomo e independiente de control encargado de realizar específicas funciones estatales; pero es de anotar, que el Ministerio Público no se manifiesta e identifica como una entidad única, orgánica y funcionalmente homogénea, pues la variedad de las funciones que le han sido encomendadas están asignadas a los órganos institucionales y personales que se determinan en el art. 118.” (Sentencia C-223 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)” (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, puede inferirse que el Personero Municipal es un agente del Ministerio Público, en el sentido que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución y ejerce vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; practica preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales, adelanta las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las investigaciones e intervienen eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

Conforme a lo anterior, se considera que las personerías municipales, no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, sino de los órganos de control, por cuanto ejercen en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, incluyendo el poder disciplinario, por lo que frente al Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, aplicarán la política de control interno prevista en la Ley 87 de 1993, así como las políticas de gestión y desempeño definidas como aplicables a estas entidades, de acuerdo con las normas que las regulan.

Lo anterior indica de forma general que el Modelo Estándar de Control Interno-MECI continúa siendo aplicable a las Personerías Distritales y Municipales y aquellas políticas que sean obligatorias desde la normatividad que las regulan y deberán implementarlas en concordancia con los lineamientos que a ellas correspondan.

En este sentido, las Personerías Distritales y Municipales deben actualizar el Modelo Estándar de Control Interno-MECI y aquellas políticas que sean obligatorias desde la normatividad que las regulan y deberán implementarlas en concordancia con los lineamientos que a ellas correspondan.

Implementación de MECI y MIPG en entidades con plantas reducidas

Ahora bien, dado que en su comunicación se refiere a entidades con plantas reducidas, frente a la implementación considerando lo manifestado, es pertinente señalar que el mismo Decreto 1499 de 2017 ha establecido criterios diferenciales que ajustan los requerimientos de cada una de las políticas de gestión y desempeño de acuerdo con las características y capacidades de la entidad, así:

“Artículo 2.2.22.3.11 Criterios Diferenciales. La implementación y desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG en las entidades del orden territorial, tal como lo prevé el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, se hará con criterios diferenciales atendiendo sus características y especificidades que definirán los líderes de política.

Parágrafo. Los líderes de las políticas de Gestión y Desempeño Institucional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, propondrán, para la adopción del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, los criterios diferenciales de sus políticas." (Subrayado fuera de texto).

Por consiguiente, los criterios diferenciales son las características especiales de las entidades territoriales que condicionan y permiten identificar formas alternativas para la implementación y evaluación de los requisitos e instrumentos de las políticas de Gestión y Desempeño de MIPG y MECl, así como para la intervención o acompañamiento por parte de las entidades líderes de política, de conformidad con el marco normativo que les aplica.

Para determinar estas características, Función Pública tomó como referencia trabajos adelantados por entidades como el Departamento Nacional de Planeación, especialmente el documento *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*, elaborado en el año 2015, que podrá descargar a través del siguiente enlace:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.p df](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf)

Ahora bien, atendiendo el análisis de campo de aplicación ya explicado para los concejos y personerías municipales, frente a los comités necesarios para su operación, únicamente estarían obligados a conformar el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno, regulado por el artículo 13 de la Ley 87 de 1993^[2] que establece:

"ARTICULO 13.- Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno. Los organismos y entidades a que se refiere el artículo quinto de la presente Ley, deberán establecer al más alto nivel jerárquico un Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, de acuerdo con la naturaleza de las funciones propias de la organización"

Para este comité el Decreto 648 de 2017^[3] modificó la conformación y funciones en el siguiente sentido:

"Artículo 2.2.21.1.5 Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993, deberán establecer un Comité Institucional de Coordinación de Control Interno como órgano asesor e instancia decisora en los asuntos de control interno, integrado por:

El representante legal quien lo presidirá El jefe de planeación o quien haga sus veces. Los representantes del nivel directivo que designe el representante legal. El representante de la alta dirección para la implementación del Modelo Estándar de Control Interno.

El jefe de control interno o quien haga sus veces, participará con voz, pero sin voto en el mismo y ejercerá la secretaría técnica.

Artículo 2.2.21.1.6 Funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Son funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno:

Evaluar el estado del Sistema de Control Interno de acuerdo con las características propias de cada organismo o entidad y aprobar las modificaciones, actualizaciones y acciones de fortalecimiento del sistema a partir de la normatividad vigente, los informes presentados por el jefe de control interno o quien haga sus veces, organismos de control y las recomendaciones del equipo MECl. Aprobar el Plan Anual de Auditoría de la entidad presentado por el jefe de control interno o quien haga sus veces, hacer sugerencias y seguimiento a las recomendaciones producto de la ejecución del plan de acuerdo con lo dispuesto en el estatuto de auditoría, basado en la priorización de los temas críticos según la gestión

de la administración. Aprobar el Estatuto de Auditoría Interna y el Código de Ética del auditor, así como verificar su cumplimiento. Revisar la información contenida en los estados financieros de la entidad y hacer recomendaciones a que haya lugar. Servir de instancia para resolver diferencias que surjan en desarrollo del ejercicio de auditoría interna. Conocer y resolver los conflictos de interés que afecten la independencia de la auditoría. Someter a aprobación del representante legal la política de administración del riesgo y hacer seguimiento, en especial a la previsión y detección de fraude y mala conducta. Las demás asignadas por el Representante Legal de la entidad.

Párrafo 1. El Comité se reunirá como mínimo dos (2) veces en el año.

Párrafo 2. En las entidades que no cuenten con servidores públicos que hagan parte de la alta dirección, las funciones del comité serán ejercidas directamente por el representante legal de la entidad y los servidores que se designen.

Párrafo 3. En las entidades donde exista comité de auditoría este asumirá las funciones relacionadas con los literales b, c, e y f del presente artículo e informará al comité institucional de coordinación de control interno de su estado y desarrollo. .” (Subrayado fuera de texto).

En relación a este comité, por tratarse de entidades con plantas reducidas, como sería el caso de las personerías y concejos de municipios de 3ª categoría, las funciones serán ejercidas directamente por el representante legal de la entidad, es decir, por el personero municipal en el caso de la personería y por el presidente del concejo en cada vigencia, para el caso de los concejos municipales eventualmente podrán definir sus integrantes con servidores públicos del nivel profesional o técnico que sean de planta, o en caso que cuenten con contratistas que tengan en sus funciones temas clave de la gestión, podrán ser invitados a las sesiones con voz, pero sin voto, quiere decir esto que pueden participar en las discusiones o análisis pero no pueden tener parte en la toma de decisiones finales.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el Comité Municipal de Auditoría, como ya se señaló, el Decreto 648 de 2017 establece que la alcaldía debe generar lineamientos o apoyos a sus entidades descentralizadas con herramientas para procesos de autoevaluación o incluso mediante procesos de auditoría, según su capacidad,

especialmente para aquellas que no cuentan con el cargo de jefe de control interno, a fin de fortalecer sus ejercicios de seguimiento y evaluación independiente a la gestión, esto en el entendido que en aquellas entidades donde no exista el cargo, este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno, toda vez que el ejercicio del Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de control interno, (artículo 209 y 269 C.P.) son independientes de la existencia del cargo de jefe de control interno.

En su caso concreto, por tratarse de entidades que no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público, tal como se ha venido explicando, deberán tramitar su inclusión ante la alcaldía municipal, entidad que sería la responsable de conformar este comité.

CONCLUSIONES

La adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG es integral para todas las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva tanto del orden nacional como territorial. Sin embargo, para el caso de la personería y el concejo municipal, que no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, solamente están obligados a implementar la política de control interno prevista en la ley 87 de 1993, en articulación con las políticas de gestión y desempeño de acuerdo con las normas que le sean aplicables. Frente a la institucionalidad requerida para la implementación (comités), conforme a lo descrito en el análisis, los jefes de control interno de gobernaciones y alcaldías deberán conformar sus respectivos comités de auditoría con las entidades adscritas y vinculadas del nivel central y descentralizado de su jurisdicción, al cual podrán asistir servidores de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva, como serían los concejos y las personerías municipales previa solicitud ante estas instancias. En este escenario será posible coordinarse con la alcaldía municipal para avanzar en el proceso de implementación de la política de control interno, que como hemos indicado se materializa a través de la Dimensión 7 del MIPG, a fin de compartir buenas prácticas y herramientas que faciliten dicho proceso en estas entidades. De este modo, desde la personería y el concejo municipal es viable que hagan la solicitud de inclusión en el comité municipal de auditoría de la Alcaldía. Por último, tanto la personería como el concejo deben adelantar el reporte sobre la Medición de Desempeño (MDI) a través del aplicativo FURAG, una vez que este se encuentre a disposición para su

diligenciamiento por parte de las entidades, cuya fecha de apertura será anunciada en nuestra página de internet (<https://www.funcionpublica.gov.co/>), por lo que les recomendamos a todas las entidades estar pendientes para cumplir con esta obligación, además que sus resultados pueden ayudarle a ubicar los temas donde requiere intervención y poder avanzar en su implementación.

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, constituyéndose en 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.

LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA

Director de Gestión y Desempeño Institucional

Diego Alejandro Machuk / Leonardo Molina Henao

NOTAS DE PIE DE PAGINA

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 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentaria Único del Sector de la Función Pública.

Fecha y hora de creación: 2026-06-19 17:26:18