

MEMORANDO



20161100148363

SG

Bogotá, 17-12-2016

PARA: **ADRIANA ISABEL PRIETO ALZATE**
Jefe Oficina Asesora de Planeación.

C.Co. **GUILLERMO ALBA CÁRDENAS**
Jefe Oficina de Control Interno.

DE: **LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE**
Secretaria General.

ASUNTO: Respuesta a consulta electrónica de fecha 15/12/2016.

Cordial saludo ADRIANA,

Doy respuesta a su solicitud electrónica de la referencia, a través de la cual solicitó interpretar el alcance de un concepto jurídico emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, a propósito de las posibilidades de involucramiento del área de apoyo a su cargo, en lo que corresponde a las auditorías internas¹ de gestión y de calidad de que es pasible el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS y, en consecuencia, procedo a pronunciarme con base en los siguientes:

ANTECEDENTES:

1.- En la fecha indicada en el asunto y a través de medios electrónicos, recibimos del área a su cargo copia del documento radicado bajo el número 201650001761612 de fecha 23/08/2016, que corresponde a un concepto jurídico emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en el que se atendieron puntualmente las siguientes interrogantes:

¹ Con la claridad, por supuesto, de que el rol institucional, en cuanto corresponde a las auditorías externas, tanto de gestión y resultados (calidad), es de la exclusiva responsabilidad de la Contraloría General de la República, y de las Contralorías Territoriales para el caso de las entidades de la misma naturaleza, en sus respectivas jurisdicciones, tal y como se desprende de la lectura detenida de los artículos 267, 268, 269 y 272 de la Constitución Política de Colombia.

- ¿Quién es el responsable de ejecutar las auditorías internas de calidad en las entidades públicas?
- ¿Cuál deberá ser el rol de la Oficina de Control Interno y de la Oficina Asesora de Planeación frente a este tema?

2.- En el documento remitido se contienen las siguientes respuestas a las interrogantes formuladas:

"...CONCLUSIÓN:

(...)

1. Tal como se explicó en el análisis, la responsabilidad frente a la coordinación de las auditorías internas (control interno, calidad u otros sistemas que la entidad tenga implementados) se encuentra en cabeza del Jefe de Control Interno o quien haga sus veces en cada entidad, no obstante para su ejecución, dependiendo del grado de madurez de dichos sistemas y del grado de armonización o integración en el que se encuentren, pueden hacerlas de forma combinada o separadamente siguiendo los lineamientos expresados en el análisis de la presente comunicación. Si deciden hacerlo de forma separada, deben trabajar coordinadamente en la programación y volver a reunirse en el informe final.

2. En cuanto al rol del Jefe de Control Interno rol (sic), de acuerdo con la normatividad citada, como evaluadora y verificadora de la gestión y del logro de los objetivos, le corresponde la coordinación de las auditorías (control interno, calidad u otros sistemas que la entidad tenga implementados) (sic), esta coordinación puede ir hasta la programación y la Oficina de Planeación, como líder del Sistema de Gestión de la Calidad debe participar en dicha programación, (sic) para la ejecución cada oficina puede utilizar a sus equipos auditores, pero reiteramos que nuevamente deben reunirse para el informe final, a fin de revisar si existen hallazgos comunes sobre los cuales pueden levantarse planes de mejoramiento unificados, evitando desgastes a los procesos.

Sugerimos en este caso que en beneficio de la entidad y con el fin de aportar valor a través de las evaluaciones que se realizan, los líderes de los sistemas objeto de su consulta trabajen de manera coordinada y armónica, ya que como se ha mencionado, los sistemas son compatibles y complementarios y deben coadyuvar para que la entidad cumpla con sus metas y objetivos, más no son fines en sí mismos... (Subrayas no originales).

3.- Las anteriores conclusiones fueron precedidas, o mejor, estuvieron sustentadas en la siguiente argumentación jurídica y legal:

"...es relevante mencionar en primera instancia, respecto de las auditorías que realizan las Oficinas de Control Interno en cumplimiento de su rol de evaluación y seguimiento, que la guía de auditoría para entidades públicas emitida por este Departamento Administrativo define la auditoría interna como:

"Un examen sistemático, objetivo e independiente de los procesos, actividades, operaciones y resultados de una entidad pública, (sic) permite emitir juicios basados en evidencias sobre los aspectos más importantes de la gestión, los resultados obtenidos

y la satisfacción de los diferentes grupos de interés. (Subrayado fuera del texto)."

Con respecto a las auditorías que se realizan con el fin de evaluar el Sistema de Gestión de la Calidad, así como otros sistemas de gestión que se tengan implementados en las entidades, la Norma Técnica Colombiana NTC-ISO-19011 "Directrices para la Auditoría de los Sistemas de Gestión", en su numeral 3 de términos y definiciones establece sobre la auditoría interna lo siguiente:

"3.1. Auditoría. Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría (3.3. Evidencia de auditoría) y evaluadoras de manera de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que se cumplen los criterios de auditoría."

NOTA 3. Cuando dos o más sistemas de gestión de disciplinas diferentes (por ejemplo, de calidad, ambiental y salud ocupacional) se auditan juntos, se denomina auditoría combinada (Subrayado fuera de texto)..."

Como puede observarse, en lo que respecta al concepto básico de la auditoría interna, se trata de los diferentes ámbitos de un proceso sistemático, que debe desarrollarse **bajo los principios de objetividad e independencia** y como elementos básicos de análisis se encuentran los criterios y las evidencias de auditoría, a partir de las cuales es posible establecer o emitir opiniones, observaciones o hallazgos respecto de los procesos, procedimientos o proyectos que se estén evaluando.

(...)

Es por estas razones de compatibilidad y complementariedad entre los sistemas², que este Departamento Administrativo ha venido generando lineamientos para que tanto el Jefe de Control Interno, como líder del Sistema de Gestión de la Calidad trabajen de manera conjunta y coordinada, para que la entidad pueda garantizar de forma razonable que sus metas y objetivos serán alcanzados. Lo anterior, en el entendido que dichos sistemas no son fines en sí mismos, sino que deben ser vistos como las herramientas que facilitan la gestión de la entidad y garantizan la prestación de servicios a los usuarios bajo estándares de calidad y eficiencia.

(...)

Ahora bien, en lo que atañe a la Oficina de Control Interno, basados en la normatividad y los análisis técnicos relacionados con la política de Control Interno y de Calidad, este Departamento Administrativo, como regulador y facilitador de las mismas, ha conceptualizado que las Oficinas de Control Interno o quien hace sus veces en las entidades del Estado, son las dependencias encargadas de coordinar el proceso de auditorías internas de la entidad, teniendo en cuenta que la Ley 87 de 1993, en su artículo 9º determina lo siguiente:

"ARTÍCULO 9º. DEFINICIÓN DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DE CONTROL. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos. (Subrayado fuera de texto). (...)"

² Habiendo explicitado previamente los enfoques aparentemente diferenciales, aunque no excluyentes, pues el mismo concepto señala que no son fines en sí mismos, tanto del Sistema de Control de la Calidad (cumplimiento de la norma técnica de calidad), como del Sistema de Control Interno (cumplimiento en la gestión del marco jurídico y normativo que regula la actividad de la entidad pública que desarrolla la gestión administrativa, dentro del que por supuesto se encuentra la norma de calidad a partir de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno en las entidades estatales con la expedición del Decreto 1588 de 2005).

Esta determinación tiene la finalidad de respetar el rol que se le ha asignado por la ley, como evaluadora y verificadora de la gestión y del logro de los objetivos.

En consecuencia, hemos expresado una serie de lineamientos generales, para que en la medida en que los sistemas de gestión y control avanzan en su madurez puedan trabajar de forma coordinada y conjunta. En dichos lineamientos hemos indicado:

“El alcance de dicha coordinación para la Oficina de Control Interno puede ir hasta la programación anual, donde se determinen las fechas para las auditorías internas de gestión y las auditorías internas al Sistema de Gestión de la Calidad, de manera conjunta con el líder de calidad y para la planeación y ejecución propias de cada una, pueden hacerlo con sus respectivos equipos auditores.

No obstante lo anterior, es relevante aclarar que dependiendo de la madurez de ambos sistemas (control interno y calidad) y su grado de avance en la armonización o integración de los mismos, es posible que realicen auditorías en forma conjunta o combinada, donde en una sola sesión se cubran los aspectos determinados en la planeación de la auditoría, tanto para gestión como para calidad, optimizando de esta forma recursos y tiempos de ejecución de las auditorías. (Subrayado fuera de texto)³

(...)

Con respecto a los informes se debe tener en cuenta que el Jefe de la Oficina de Control Interno, como responsable de la coordinación de los procesos de auditoría deberá trabajar en forma conjunta con el líder de calidad para estructurar un solo informe que consolide cada uno de los aspectos evaluados, de modo tal que el Representante Legal y los líderes de los procesos de la entidad puedan conocer los resultados de las auditorías desarrollados en una sola estructura, así mismo debe procurar por que (sic) se establezcan aquellos hallazgos comunes a ambos sistemas y no presentarlos de forma separada, con el fin de que los planes de mejoramiento sean más eficaces y no se dupliquen esfuerzos sobre hallazgos que tienen causas comunes.”

(...)

En todo caso, deben tener en cuenta que la coordinación de las auditorías (cualquiera que sea su ámbito) está en cabeza del Jefe de Control Interno o quien hace sus veces en cada entidad, con el apoyo de los líderes de cada uno de los sistemas de gestión que tengan implementados...”. (Subrayas y negrillas no originales).

TESIS Y MARCO JURÍDICO APLICABLE:

1.- La competencia y demás cuestiones preliminares:

De conformidad con lo previsto en los numerales 3º, 5º y 6º del artículo 13 del Decreto 849 de 2016 “Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS”, en materia de conceptualización jurídica corresponde a esta secretaría general el ejercicio de las siguientes competencias: (i) asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias de la entidad, en los asuntos

³ La negrilla se incluyen intencionalmente, para marcar el énfasis sobre lo que es una posibilidad, no una exigencia del marco normativo institucional del Control Interno de Gestión.

jurídicos de competencia de la misma; (ii) rendir concepto a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación⁴ – SNCTel –, en la interpretación, aplicación e implementación de la normatividad existente en materia de CTel; y, (iii) atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico, elevadas al Departamento y por las diferentes dependencias de la entidad.

La anterior norma, sin embargo, debe leerse en plena concordancia con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (luego de la sustitución de su Título II, por virtud de lo ordenado en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), a propósito del alcance de los pronunciamientos que emiten las autoridades administrativas en ejercicio de su función consultiva, los cuales carecen – es la regla general – de carácter vinculante u obligatorio, tanto en lo que corresponde a la administración, como en lo que atañe al propio interesado y al resto de la ciudadanía, lo cual implica que esta especial forma de intervención del aparato estatal no fue concebida para atender situaciones particulares y concretas, esto es, en las que se definan relaciones jurídicas de naturaleza individual, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los respectivos actos administrativos creadores, modificatorios o extintivos de derechos y/o de obligaciones.

En este mismo sentido, huelga precisar que la labor de conceptualización jurídica de las autoridades administrativas, tampoco fue concebida como un instrumento para dirimir las posibles colisiones positivas de competencias administrativas entre dos dependencias de una misma entidad de derecho público (cada una de las cuales reclama para sí el ejercicio de una función específica, a un mismo tiempo), ni mucho menos para concretar el alcance e interpretación que otra determinada autoridad administrativa haya tenido sobre un asunto particular sometido, a su vez, a la facultad de consulta y/o conceptualización

Lo anterior es así por cuanto que, en relación con lo primero, la asignación y delegación de funciones se produce a través de leyes, decretos o resoluciones administrativas, que son las encargadas de concretar, en el plano formal y material, las responsabilidades que le corresponde ejecutar a cada una de las dependencias de una misma entidad; en tanto que, en relación con lo segundo, no existe una función señalada en la ley, en este caso para la secretaría general del departamento administrativo (y tampoco es el caso de entidades y dependencias homólogas), que la faculte expresamente como autoridad interpretativa de conceptos que no suscribe en la medida en que, además de que carece de dicha autoridad, ese tipo de situaciones podría propiciar interpretaciones contradictorias sobre un determinado asunto dudoso o

⁴ Hoy integrado al Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, por virtud de lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 "Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un Nuevo País".

susceptible de aclaraciones, en cuyo caso no habría una instancia diseñada por el propio legislador para entrar a dirimirla. En parte es por eso que la regla general, como se vio, alude a que los conceptos que emiten las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones carecen de alcance vinculante u obligatorio.

Es claro, en consecuencia, que los conceptos jurídicos que emite la secretaria general del departamento administrativo en ejercicio de sus competencias, en cualquier caso involucran una visión jurídica general o de contexto en la aplicación del régimen normativo que rige para determinado asunto de la órbita de COLCIENCIAS o del catálogo funcional al que se encuentra sometida su actividad, pero de ninguna manera implican un pronunciamiento directo y de fondo, generador de efectos jurídicos individuales, pues ello equivaldría a invadir las competencias que les fueron asignadas a las demás dependencias y funcionarios de la entidad (y a las demás entidades del Estado), encargados de la ejecución de actividades misionales o de apoyo a la gestión en el sector de la CTel.

Con las anteriores claridades, procedo a brindar contestación puntual a las interrogantes formuladas.

2.- Consideraciones generales sobre la doctrina jurídica del DAFP y respuesta de la Secretaría General de COLCIENCIAS a las interrogantes formuladas:

Antes de iniciar con el análisis de fondo, considera la suscrita secretaria general que el alcance del concepto aclaratorio emanado del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP ante el requerimiento que en ese sentido le elevó la propia Oficina Asesora de Planeación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, de ninguna manera se presta a interpretaciones derivativas, pues su lectura en relación con el régimen jurídico de control interno de las entidades del Estado es absolutamente conclusiva en el sentido que, desde la perspectiva funcional y con total independencia del sistema que se audite (si el de Control Interno o el de Gestión de la Calidad, o cualquier otro sistema de evaluación), la responsabilidad institucional de la labor – operativa – de control interno (en la que se subsumen ambos sistemas e incluso otros que tengan relación con la auditoría interna a los procesos, la gestión, los resultados, los programas y proyectos, habida consideración de los cinco elementos que lo componen, señalados en el artículo 3º del Decreto 1537 de 2001⁵), recae de manera exclusiva en la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces a las voces

⁵ "...En desarrollo de las funciones señaladas en el artículo 9 de la Ley 87 de 1993, el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno, o quien haga sus veces, dentro de las organizaciones públicas, se enmarcan en cinco tópicos, a saber: valoración de riesgos, acompañar y asesorar, realizar evaluación y seguimiento, fomentar la cultura de control, y relación con entes externos." (Negrillas no originales), componentes indispensables que también hacen parte del Sistema de Gestión de la Calidad.

de los artículos 9º, 10 y 12 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", que a la letra reza lo siguiente:

"Artículo 9º. Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Parágrafo.- Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad." (Subrayas y negrillas no originales).

"Artículo 10.- Jefe de la Unidad u Oficina de Coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, autor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente ley⁶." (Subrayas no originales)

"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 aquéllos que tengan responsabilidades 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

⁶ Método de designación que fue sustancialmente modificado en los términos del artículo 8º de la Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", de conformidad con el cual:

"...**Designación de responsable del control interno.** Modifíquese el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:

Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

Cuando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un período fijo de cuatro años en la mitad del respectivo período del alcalde o gobernador.

Parágrafo 1º. Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno.

Parágrafo 2º. El auditor interno, o quien haga sus veces, contará con el personal multidisciplinario que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones del mismo. La selección de dicho personal no implicará necesariamente aumento en la planta de cargos existente."



adecuadamente esta función;

c. 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 entidad⁷;

d. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;

e. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin de que se obtengan los resultados esperados;

f. 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;

g. Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;

h. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente.

i. 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;

j. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;

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. (Subrayas y negrillas no originales)

Normas posteriormente recogidas – con el mismo significado y alcances – en el Decreto 1826 de 1994, en sus artículos 1º, 2º, 3º y 10.

Nótese pues como las normas transcritas son claras y contestes al indicar que sólo existe un responsable de la evaluación del Sistema de Control **como un todo**, esto es, del de *Control Interno de Gestión* y del de *Desarrollo Administrativo* – creados por virtud de la Ley 87 de 1993 y de la Ley 489 de 1998 – y, aún del de *Gestión de la Calidad* – creado por virtud de la Ley 872 de 2003 –, que como lo indica expresamente el artículo 3º de la última de las leyes citadas, es complementario a los dos primeramente mencionados y ese responsable, en todos los casos, es la Oficina de Control Interno de la respectiva organización, al punto que se alude a una prohibición legal expresa

⁷ Componente indiscutible del Sistema de Gestión de la Calidad al decir de la Ley 872 de 2003.

en cuanto a las calidades del auditor, quien de ninguna manera podrá participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones.

Y la referida prohibición cobra todo el sentido si se tiene en cuenta que no se puede confundir en un mismo organismo o entidad de derecho público, la doble condición de **juez y parte** respecto de los procesos y procedimientos diseñados y los que deban auditarse

De hecho, si se revisan con detenimiento los contenidos de los artículos 2º a 4º de la Ley 87 de 1993, se entiende con claridad que en el concepto del DAFP se hable de sistemas complementarios dentro de TODO un Sistema denominado genéricamente como de Control (*no son fines en sí mismos*), integrado por los siguientes objetivos, elementos, componentes y enfoques (algunos de calidad, otros de gestión, otros de desarrollo administrativo):

"Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;

b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;

c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;

d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;

e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;

g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características." (Subrayas no originales).

"Artículo 3º.- Características del Control Interno. Son características del Control Interno las siguientes:

a. El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;



b. *Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;*

c. *En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;*

d. *La Unidad de Control Interno o quien haga sus veces es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;*

e. *Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.” (Subrayas no originales).*

“Artículo 4º.- Elementos para el Sistema de Control Interno. *Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno;*

a. *Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;*

b. *Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;*

c. *Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;*

d. *Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad;*

e. *Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;*

f. *Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones;*

g. *Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno;*

h. *Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades;*

i. *Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;*

j. *Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;*

k. *Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad;*

l. *Simplificación y actualización de normas y procedimientos.” (Subrayas no originales).*

Y como si fuera poco, ese enfoque es el que se le ha querido dar a la integración de los sistemas desde la visión del Plan Nacional de Desarrollo; no

en vano en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País", se lee expresamente lo siguiente:

"Artículo 133.- Integración de Sistemas de Gestión. Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá el modelo que desarrolle la integración y articulación de los anteriores sistemas, en el cual se deberá determinar de manera clara el campo de aplicación de cada uno de ellos con criterios diferenciales en el territorio nacional.

Una vez se reglamente y entre en aplicación el nuevo Modelo de Gestión, los artículos 15 al 23 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 perderán vigencia." (Subrayas no originales).

De manera pues que, como se dijo, esta secretaria general comparte integralmente las conclusiones del estudio jurídico realizado por el DAFP sobre este particular.

Pero como si la anterior realidad legislativa no fuera suficiente para sustentar las mencionadas conclusiones, existe otra razón de orden jurídico formal para marcar la imposibilidad de que sea la Oficina Asesora de Planeación la encargada de realizar las auditorías internas del Sistema de Gestión de la Calidad en el departamento administrativo (sin perjuicio de que pueda participar en la coordinación a la que sea invitada por parte de la Oficina de Control Interno con el fin de consolidar un único informe y un único plan de mejoramiento).

Nos referimos a lo que en la doctrina del derecho constitucional se conoce como el **principio de legalidad en su vinculación negativa**, según el cual no habrá empleo público sin funciones previamente señaladas en la Constitución Política, lo que deriva en que ninguna entidad o dependencia de un organismo del Estado está facultado para hacer aquello que la Constitución y la Ley expresamente no le han autorizado.

El anterior principio se encuentra contemplado, entre otros, en los artículos 6°, 122, 123 y 124 de la Constitución Política de Colombia, de conformidad con los cuales:

"Artículo 6.- Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones." (Subrayas y negrillas no



originales).

"Artículo 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público...". (Subrayas y negrillas no originales).

"Artículos 123.- Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio." (Subrayas y negrillas no originales).

"Artículo 124.- La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva." (Subrayas no originales).

Para el caso concreto del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, dicho principio aterriza en la definición de competencias señaladas tanto para la Oficina Asesora de Planeación, como para la Oficina de Control Interno, en el Decreto 849 de 2016, en cuyos artículos 6º y 7º se señalaron de manera expresa las funciones que les corresponde ejecutar a cada una, de la siguiente manera:

"Artículo 6.- OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes:

1. Dirigir, administrar y promover el desarrollo, implementación y sostenibilidad del Sistema Integrado de Planeación y Gestión de Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS.

2. Asesorar al Director General de COLCIENCIAS y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales de la Entidad.

3. Definir directrices, metodologías, instrumentos y cronogramas para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de COLCIENCIAS.

4. *Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Entidad, el Plan de Desarrollo Institucional, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan Operativo Anual y Plurianual de Inversiones, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial y someterlos a aprobación del Director General de COLCIENCIAS.*
5. *Hacer el seguimiento a la ejecución de la política y al cumplimiento de las metas de los planes, programas y proyectos del Departamento.*
6. *Administrar el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del Departamento y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) y emitir concepto de viabilidad integral a los proyectos de inversión de la Entidad que lo requieran, evaluando el cumplimiento de los requisitos establecidos.*
7. *Preparar, consolidar y presentar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera, el anteproyecto de presupuesto, así como la programación presupuestal plurianual de la Entidad, de acuerdo con las directrices que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Director General de COLCIENCIAS.*
8. *Establecer, conjuntamente con las dependencias del Departamento, los indicadores para garantizar el control de gestión a los planes y actividades de la Entidad.*
9. *Realizar, en coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera, el seguimiento a la ejecución presupuestal de la Entidad, gestionar las modificaciones presupuestales a los proyectos de inversión y adelantar el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con el estatuto orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten.*
10. *Hacer el seguimiento y evaluación a la gestión institucional, consolidar el informe de resultados y preparar los informes para ser presentados ante las instancias competentes.*
11. *Estructurar, conjuntamente con las demás dependencias del Departamento, los informes de gestión y rendición de cuentas a la ciudadanía y someterlos a aprobación del Director General.*
12. *Ejercer la Secretaría Técnica del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo de conformidad con las normas que regulan la materia.*
13. *Evaluar los programas y proyectos de cooperación internacional presentados por las dependencias de la Entidad, atendiendo a los lineamientos impartidos por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC.*
14. *Definir criterios para la realización de estudios organizacionales y planes de mejoramiento continuo.*
15. *Orientar a las dependencias en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad.*
16. *Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.*
17. *Diseñar, coordinar y administrar la gestión del riesgo en las diferentes dependencias*

y/o procesos de la Entidad con la periodicidad y la oportunidad requeridas.

18. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia. (Subrayas y negrillas no originales).

"Artículo 7º.- OFICINA DE CONTROL INTERNO. Son funciones de la Oficina de Control Interno, siguientes:

1. Planear, dirigir y organizar la verificación y la evaluación del Sistema de Control Interno del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS.

2. Verificar que el Sistema Control Interno esté formalmente establecido dentro del Departamento 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.

3. Constatar que los controles definidos para los procesos y actividades del Departamento se cumplan por parte de los responsables de su ejecución.

4. Verificar que los controles asociados a las actividades del Departamento, estén definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente.

5. Hacer seguimiento al cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas del Departamento y recomendar ajustes.

6. Servir apoyo a los servidores de la Entidad en el proceso de toma de decisiones para obtener los resultados esperados.

7. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y sistemas de información del Departamento y recomendar los correctivos a haya lugar.

8. Fomentar la cultura del autocontrol que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional.

9. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que adopte el Departamento.

10. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro Departamento, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento.

11. Publicar un informe del estado del control interno del Departamento en la página web, de acuerdo con la Ley 1474 de 2011 y en las normas que la modifiquen o adicionen.

12. Asesorar a las dependencias del Departamento en la adopción de acciones de mejoramiento y recomendaciones de los entes de control.

13. Evaluar la gestión de las dependencias encargadas de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias, reclamos y denuncias, y rendir al Director General un informe semestral.

14. Poner en conocimiento de los organismos competentes, la comisión de hechos presuntamente irregulares que conozca en desarrollo de sus funciones.

15. Actuar como interlocutor de los organismos de control en desarrollo las auditorías que practiquen en la Entidad, y en la recepción, coordinación, preparación y entrega de la información requerida.

16. Asesorar a las dependencias de la Entidad en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.

17. Desarrollar programas de auditoría y formular las observaciones y recomendaciones pertinentes.

18. Apojar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, **supervisar su efectividad** y la observancia de sus recomendaciones.

19. **Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.**” (Subrayas y negrillas no originales).

Como puede verse de la lectura de las normas, a la Oficina Asesora de Planeación no le fueron derivadas competencias específicas como líder del proceso auditor o como auditor propiamente tal (ni siquiera en lo que se quiere hacer ver, en contra de los designios de la ley que lo califican como complementario al Sistema de Control Interno), del Sistema de Gestión de la Calidad y en tal medida, como se explicó, actuar a pesar de la ausencia de la habilitación legal o de la función expresamente autorizada por una norma, configuraría para ésta una extralimitación en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, además de un posible abuso de función pública, contrario al principio constitucional ampliamente explicado.

3.- Respuestas:

Por las consideraciones ampliamente desarrolladas a lo largo del presente documento, esta Secretaría General se suscribe integralmente en las conclusiones señaladas en el concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en el correcto entendimiento de que la función de auditoría *interna* está asignada, de manera exclusiva, a la Oficina de Control Interno del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, en tanto que el papel de la Oficina Asesora de Planeación a ese propósito es netamente instrumental y de asesoría en el diseño y definición de procedimientos, procesos, formatos, modelos, metodologías de control, entre otros, que deben verse satisfechos (como norma que son) en la gestión operativa / administrativa de la entidad, en lo que debe recordarse, además, que existe una expresa prohibición legal que le impide a esa oficina – por su enfoque funcional asesor – fungir o adquirir la condición o calidades de auditor interno. (parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993)⁸.

⁸ Y es que la gestión del Sistema de Gestión de la Calidad, también es sujeto de auditoría interna, por lo que tampoco



ALCANCE DEL CONCEPTO:

Como se señaló en las observaciones preliminares a la tesis expuesta, el presente concepto jurídico comporta los precisos alcances señalados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (luego de la sustitución de su Título II por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), de conformidad con el cual:

"... Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución..."

Sin otro particular,

Cordialmente,


LILIANA MARIA ZAPATA BUSTAMANTE
Secretaria General

Elaborado por: S.M.E.J.A.