



Al contestar cite Radicado 20242200003252-I Id: 4326985
Folios: 7 Fecha: 2024-03-17 22:16:36
Anexos: 0
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: OFICINA ASESORA DE PLANEACION y OTROS

MEMORANDO

PARA: **Edgar Fabio Díaz Ramírez**
Jefe Oficina Asesora de Planeación

C.C.: **Carlos Javier Rodríguez**
Jefe Oficina Control Interno

DE: **Jefe Oficina Asesora Jurídica**

FECHA: **15 de marzo de 2024**

ASUNTO Auditorias y planes Sistemas de Gestión

Estimado Edgar reciba un cordial saludo,

Con ocasión de la consulta formulada en correo electrónico del 8 de marzo del corriente en el que preguntan a esta Oficina por la competencia para adelantar las auditorías del sistema de gestión de calidad en la entidad, encontramos oportuno compartir las siguientes reflexiones en el marco de las competencias que le asisten a esta Oficina conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 8 del Decreto 380 de 2007 ***“Por el cual se establece la estructura del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez”, Icetex, y se determinan las funciones de sus Dependencias.” Cuando en sus dos primeros numerales refiere:***

- “1. Asesorar jurídicamente a la Entidad en la interpretación de las normas constitucionales y legales, para garantizar una adecuada toma de decisiones y mantener la unidad de criterio en la interpretación y aplicación de las disposiciones en el campo de acción del Instituto.
2. Conceptuar sobre asuntos que en materia de su competencia sometan a su consideración las diferentes Dependencias del Instituto.”.

En consecuencia, el análisis que se presenta corresponde a un ejercicio de interpretación sistemática de las diferentes normativas que regulan el sistema de control interno a efecto

••• Carrera 3 # 18-32 Bogotá Colombia • www.icetex.gov.co • Canal Telefónico / WhatsApp: 333 6025656 • Nacional: 01 8000 91 68 21

••• Defensor del Consumidor Financiero

• www.sernarojasasociados.com
• defensoria@sernarojasasociados.com

• Carrera 16 A No. 80 - 63, oficina 601. Edificio Torre Oval. Bogotá, Colombia
• 601 4898285 Bogotá, Colombia

de ilustrar el escenario que regulan y sus alcances, sin entrar a determinar, responsables y competencias que ya están consignadas en la ley o que se derivan de ella.

Dicho esto, ilustraremos un escenario de normatividad básica que regula el sistema de control interno, para posteriormente pasar a un espacio de consideraciones en el que compartiremos algunas reflexiones en torno a las guías que aterrizan los ejercicios de auditoría para finalmente, llegar a la conclusión que consideramos comulga con el espíritu de la ley y particularmente, con sus finalidades.

1. MARCO NORMATIVO

· **Constitución Política:**

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”.

“ARTÍCULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”.

· **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”*

“ARTÍCULO 8. Evaluación y control de gestión en las organizaciones. Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.”.

“ARTÍCULO 9. 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.”.

- **Ley 489 de 1998:** *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

“ARTÍCULO 29.- El Sistema Nacional de Control Interno, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional, el cual será presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública”.

- **Decreto 430 de 2016:** “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.”

“Artículo 2º. Funciones. Son funciones del Departamento, además de las señaladas en las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014, y 1757 de 2015 y el Decreto-ley 019 de 2012, entre otras, las siguientes:
[...]

7. Impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa.”.

- **Decreto 648 de 2017:** *"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública"* **Estado de vigencia: Compilado.**

“ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 2.2.21.2.4 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2.2.21.2.4 Facilitadores. Los facilitadores son las instancias encargadas de orientar, asesorar, impulsar y poner en marcha estrategias para la debida implantación y el mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno; son facilitadores:

1. El Departamento Administrativo de la Función Pública, al cual corresponde:

a. Brindar asesoría y orientación en temas de control interno e impartir los lineamientos técnicos para que la Escuela Superior de Administración Pública ESAP diseñe y ofrezca programas o estrategias de capacitación, formación y desarrollo de competencias laborales para los jefes de control interno o quien haga sus veces y sus grupos de trabajo en las entidades del Estado.”.

“ARTÍCULO 17. Modifíquese el artículo 2.2.21.5.3 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2.2.21.5.3 De las oficinas de control interno. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán 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.

El Departamento Administrativo de la Función Pública determinará los lineamientos para el desarrollo de los citados roles.” (Negrillas fuera de texto)

- **Decreto 1499 de 2017:** “*por medio del cual se modifica el Decreto número 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.*”

“Artículo 2.2.22.3.12 Certificación de Calidad. Las entidades y organismos públicos, que lo consideren pertinente, podrán certificarse bajo las normas nacionales e internacionales de calidad. [...]”.

“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).”

“Artículo 2.2.23.2 Actualización del Modelo Estándar de Control Interno. La actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano (MECI), se efectuará a través del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual será de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades y organismos a que hace referencia el artículo 5° de la Ley 87 de 1993.

Parágrafo. La Función Pública, previa aprobación del Consejo Asesor del Gobierno nacional en materia de Control Interno, podrá actualizar y modificar los lineamientos para la implementación del MECI.”.

2. CONSIDERACIONES

Tomando en consideración los insumos allegados por la Oficina Asesora de Planeación en el referido correo electrónico del 8 de marzo del corriente, sumado a las lecturas y consultas adelantadas por esta Oficina en su ejercicio de análisis, consideramos preciso iniciar, destacando que, el Departamento Administrativo de la Función Pública, se erige como el facilitador por excelencia de los lineamientos e instrucciones para la implementación y el mejoramiento continuo del Sistema de Control Interno.

En tal virtud, sus asesorías e instrucciones, traducidos o materializados en las diferentes guías que elabora, descansan en las competencias asignadas en normativas como las mencionadas en precedente en el marco normativo. Por tal razón, a estas instrucciones nos remitiremos igualmente en aras de interpretar su sentido y alcance y así ofrecer al área consultante nuestro parecer sobre sus inquietudes.

Ahora bien, en esta faceta de facilitador recordemos que el artículo 17 del Decreto 648 de 2017, hace mención a que el Departamento Administrativo de la Función Pública generará los lineamientos que seguirán las oficinas de control interno para desarrollar sus roles.

En este contexto, con ocasión de la nueva estructura del Modelo Estándar de Control Interno MECI, la literatura consultada[1] permite advertir que, se apunta en la nueva reglamentación, a un escenario de buenas prácticas de control y para tal efecto se identifican cinco componentes, a saber: ambiente de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación y actividades de monitoreo.

Pero estos componentes demandan de un esquema de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, y es aquí donde se aprecia en la información allegada a esta Oficina y en la literatura consultada, que se adapta el modelo de las denominadas Tres Líneas de Defensa del Instituto Internacional de Auditores -IIA.

Así llegamos a la versión No. 4 de la **Guía[2] de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas**, que data del 2020, documento que arroja elementos valiosos para la correcta interpretación de las competencias en materia de auditorías a sistemas de gestión de calidad en el sector público, en la medida que identifica o introduce el concepto de las líneas de defensa, así:

“Línea estratégica de defensa: está conformada por la Alta Dirección y el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado o de economía mixta, en las que cuenten con Junta Directiva y Comité de Auditoría, estas instancias forman parte de la línea estratégica de defensa. La responsabilidad de esta línea de defensa se centra en la emisión, revisión, validación y supervisión del cumplimiento de políticas en materia de control interno, gestión del riesgo y auditoría interna para toda la entidad.

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

□ **Segunda línea de defensa:** esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales

para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección. **Aquí se incluyen a los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo, coordinadores de sistemas de gestión, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras y de TIC, entre otros.** Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa. Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo.

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

Convinando que la Oficina Asesora de Planeación se halla ubicada en la segunda línea de defensa pasamos a identificar lo que la Guía en cita, señala respecto de la competencia en tratándose de auditorías a sistemas de gestión con fundamento en estándares internacionales como la ISO9001 de 2015, veamos:

“Teniendo en cuenta que las entidades deben dar cumplimiento a la implementación de políticas públicas, requerimientos, metodologías y otros sistemas de gestión bajo la estructura de normas técnicas específicas basadas en estándares internacionales, como son la Norma ISO9001:2015 y aquellos que estén relacionados con los sistemas de acreditación en educación y salud. Al respecto se debe señalar que este escenario exige de un trabajo interdisciplinario y articulado por parte de los líderes de estos tales sistemas para facilitar su incorporación en aquellos aspectos comunes con la estructura definida en el modelo integrado de planeación y gestión MIPG y con los atributos de calidad definidos en cada una de las dimensiones de dicho modelo.

[...]

En consecuencia, es posible afirmar que las evaluaciones a sistemas de gestión bajo normas o estándares internacionales hacen parte de la segunda línea de defensa, por lo que deberán existir responsables o líderes internos, quienes deben definir su estructura, formas de evaluación y mecanismos que permitan contar con información confiable que facilite la toma de decisiones tanto a la primera línea de defensa como a la línea estratégica.

Con meridiana claridad se aprecia que, conforme a las instrucciones de la Guía en cita, la segunda línea de defensa está en la facultad de adelantar las evaluaciones a sistemas de gestión que descansen en estándares internacionales.

Finalmente, frente a las líneas de defensa, para la Oficina de Control Interno su rol principal gira en torno a la tercera línea a través del ejercicio de auditoría interna, sin perjuicio de

... Carrera 3 # 18-32 Bogotá Colombia • www.icetex.gov.co • Canal Telefónico / WhatsApp: 333 6025656 • Nacional: 01 8000 91 68 21

... **Defensor del Consumidor Financiero**

• www.sernarojasasociados.com

✉ defensoria@sernarojasasociados.com

• Carrera 16 A No. 80 - 63, oficina 601. Edificio Torre Oval. Bogotá, Colombia

☎ 601 4898285 Bogotá, Colombia

ejercer los controles y funciones que conforme al artículo 9 de la Ley 87 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 380 de 2007 le asisten.

Así las cosas, presentamos este estudio a manera de concepto, no sin antes dejar de mencionar que su alcance no es obligatorio de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 y que, en consecuencia, constituye criterio auxiliar de interpretación.

3. CONCLUSIONES

Esta Oficina atina a interpretar que:

1. Las guías que expide el DAFP en el marco de las facultades previstas en el numeral 7° del artículo 2° del Decreto 430 de 2016, resultan vinculantes para las entidades del Estado.
2. En este contexto, se sugiere a las áreas tomar en consideración las previsiones contenidas en la Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas en torno a las responsabilidades allí previstas para las diferentes líneas de defensa que dicha guía contempla y en particularmente las contenidas en el capítulo 1.6 *“El sistema de control interno y su relación con otras políticas o sistemas de gestión aplicables al Sector Público”*, citado en el presente texto.
3. Finalmente, se invita a las áreas para que, en ejercicio del principio de colaboración armónica y en el marco de sus competencias legales, reglamentarias y aquellas previstas en instructivos emanados de las autoridades competentes como los aquí referidos, adelanten estos ejercicios de auditoría de manera articulada con los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, evitando así reprocesos internos y dispersión de responsabilidades que afecten la gestión institucional.

Cordialmente.



ANA LUCY CASTRO CASTRO
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

Proyectó: Ricardo Cortés Pardo

[1] Guía de auditoría para entidades públicas. Página 12.

[2] Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas. Numeral 1.6 Páginas 23-24