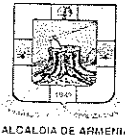


CJ 110-033-2012



Departamento Administrativo de Control Interno

DC-PCE- 338

Armenia, 09 de mayo de 2012



Rad No 2012-219-003093-2

Fecha 11/05/2012 14:47:03 Us Rad. ROROZCO  
Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO AVALAR PLAN DE MEJORAMIENTO  
Destino : / Rem (OEM) ALCALDIA DE ARMENIA  
www.auditoria.gov.co - Auditoria General de la Republica

Doctor:  
Germán Barco López  
Gerente Seccional Armenia  
Auditoría General de República

Asunto: Solicitud de Concepto Jurídico sobre avalar Plan de Mejoramiento.

Respetuosamente me permito solicitar concepto jurídico respecto de la siguiente pregunta:

¿Puede el Departamento Administrativo de Control Interno de la Alcaldía de Armenia ser la instancia de suscripción y aprobación de los Planes de Mejoramiento resultantes de los hallazgos de las Auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Armenia a las diferentes dependencias de la Administración?

La solicitud de este concepto se efectúa con fundamento en los siguientes hechos:

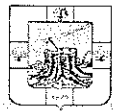
A través de la Resolución 048 de 2012 la Contraloría Municipal de Armenia resolvió Adoptar como única metodología para la ejecución del Proceso Auditor, la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República.

La Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República plantea en su numeral 3.3.9 “ **Plan de Mejoramiento**” lo siguiente: “ *El auditado como resultado de la auditoría, elaborará un Plan de Mejoramiento el cual será reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), así como avances del mismo. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que será evaluada dentro del proceso auditor*”.

R-AM-PGG-001-Versión 3  
Fecha: 01/09/2011



1



ALCALDÍA DE ARMENIA

## Departamento Administrativo de Control Interno

Continuación del oficio DC-PCE- 337 de 2012

Es así como la Guía de Auditoría establece que la entidad auditada presenta y suscribe el Plan de Mejoramiento con el Ente de Control que realizó la Auditoría, en este caso la Contraloría General de la República, y que por lo tanto, al adoptar la Contraloría Municipal de Armenia dicha Guía de Auditoría, los Planes de Mejoramiento deben ser suscritos por la Alcaldía de Armenia con dicho ente de control, independientemente de que el pronunciamiento de coherencia e integridad de dichos planes se realice dentro del próximo ejercicio auditor. ✓

Sin embargo, La Contraloría Municipal de Armenia a través de la Resolución 047 de 2012 “ Por medio de la cual se reglamenta el sistema de rendición de cuentas e informes para los Sujetos y Puntos de control, y se establece la metodología y forma para los informes que deben entregar a la Contraloría Municipal de Armenia.” expresa en su artículo 17 lo siguiente:

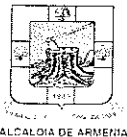
“Los representantes legales de las entidades y organismos públicos e Instituciones Educativas donde la Contraloría Municipal de Armenia haya realizado un proceso de auditoría gubernamental, y cuyo resultado arroje inconsistencias o Hallazgos Administrativos deberán presentar un plan de mejoramiento consolidado por la entidad, con base en los resultados del respectivo proceso auditor, **el cual será aprobado y/o avalado por la oficina asesora de control interno dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación del mismo por parte del representante legal.**” (negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, en reuniones de socialización de la nueva metodología para el ejercicio de la Auditorías por parte de la Contraloría Municipal de Armenia, sus funcionarios han manifestado que en adelante los Planes de Mejoramiento no se presentarán por parte del Representante Legal a dicho Ente de Control, sino ante el Departamento Administrativo de Control Interno, quién daría **el aval** correspondiente.

R-AM-PGG-001-Versión 3  
Fecha: 01/09/2011



2



## Departamento Administrativo de Control Interno

Continuación del oficio DC-PCE- 337 de 2012

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Departamento Administrativo de Control Interno considera que no es pertinente proceder conforme con la nueva disposición formulada por la Contraloría Municipal de Armenia, ya que los Planes de Mejoramiento deben ser presentados ante el ente de control que realiza la Auditoría, siendo el Departamento Administrativo de Control Interno el responsable del Seguimiento y Evaluación al cumplimiento de dichos planes y teniendo en cuenta que el párrafo único del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, la cual se encuentra vigente, establece que 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 o refrendaciones**, disposición legal que se estaría incumpliendo al **avaluar** los Planes de Mejoramiento de las auditorías de los entes de control externo.

Atentamente,

Olga Lucía Zuluaga Alzate  
Directora Departamento Administrativo de Control Interno  
Alcaldía de Armenia

Proyectó/Elaboró: Luis A. B. M. *LM*  
Revisó: Teresa L.R. *TLR*

R-AM-PGG-001-Versión 3  
Fecha: 01/09/2011





Radicado No: 20122190017013

Fecha: 14-05-2012

Armenia, Quindío  
219

**PARA:** Dra. Luz Adriana Vivas Garcia. Directora de Oficina Jurídica.

**DE:** GERENTE SECCIONAL VII.

**ASUNTO:** Remisión resoluciones 01 y 02 de 2010 para publicación en Diario Oficial.

De manera más atenta, le remito el oficio DC—PCE-338 del 9 de mayo de 2012, suscrito por la Directora del Departamento Administrativo de Control Interno de la Alcaldía de Armenia, donde solicita un concepto con respecto a la aplicación de una Resolución interna proferida por la Contralora Municipal de Armenia.

Para tal efecto le anexo la respectiva solicitud .

Cordial Saludo,



**GERMAN BARCO LOPEZ**  
Gerente Seccional VII

Anexo: 3 folios

Proyectó: GBL  
Revisó: GBL

*Memorando Interno*



Radicado No: 20121100017683 ✓

Fecha: 17-05-2012

**PARA:** GLORIA ELENA RIASCOS MORA  
Directora Oficina de Control Interno

**DE:** LUZ ADRIANA VIVAS GARCÍA  
Directora Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud de apoyo para emitir concepto.

De manera atenta me permito solicitar su apoyo a la oficina jurídica con el fin de emitir pronunciamiento de fondo para dar respuesta a consulta instaurada por Olga Lucía Zuluaga Alzate, directora del Departamento Administrativo de Control Interno de la Alcaldía de Armenia, en el sentido de precisar si las oficinas de control interno de los entes vigilados pueden ser instancia de suscripción y aprobación de los planes de mejoramiento resultantes de los hallazgos de las Auditorías realizadas por las contralorías a las diferentes dependencias de la administración.

Para este propósito me permito adjuntar copia de la solicitud mencionada.

Cordialmente,




**LUZ ADRIANA VIVAS GARCÍA**  
Directora Oficina Jurídica

Proyecto: Ravp

Anexos: lo anunciado en tres (3) folios

Recibí  
Mayo 18/2012  
H: 09:05



Bogotá 4 de Junio de 2012

Doctora Luz Adriana:

En atención a su solicitud relacionada en la referencia y notificada el 18 de los cursantes, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Ante la pregunta formulada por el peticionario que si puede el Departamento Administrativo de Control Interno de la Alcaldía de Armenia ser la instancia de suscripción y aprobación de los Planes de Mejoramiento resultantes de los hallazgos de las auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Armenia a las diferentes dependencias de la Administración mi respuesta es negativa por las siguientes razones de índole legal:

En primer lugar y de conformidad con lo estipulado por el Art. 1 de la Ley 83 de 1993 Se entiende por control interno " el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos".

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

7100  
4/06/2012

**PARÁGRAFO.** El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Las Oficinas, Direcciones de Control Interno a la luz de la Ley 87 de 1993 se definen como “uno de los componentes del Sistema de Control Interno, del nivel directivo, encargada de medir la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la Alta Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”.

Así las cosas, dicha oficina se constituye en el “control de controles” por excelencia, ya que mediante su labor evaluadora determina la efectividad del sistema de control de la entidad, con miras a contribuir a la Alta Dirección en la toma de decisiones que orienten el accionar administrativo hacia la consecución de los fines estatales.

De otra parte es importante referirnos a los objetivos del sistema de control interno los que se definen en el ARTÍCULO 2º de la mencionada Ley y puntualmente al literal d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, numeral que nos lleva forzosamente a concluir que el rol mas importante y preponderante asignado a las oficinas de Control Interno es justamente el de **“EVALUAR Y HACER SEGUIMIENTO”**.

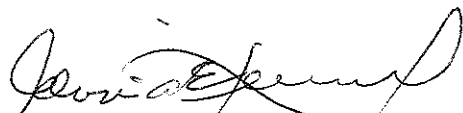
Si bien es cierto que el Numeral 3.3.9 de La Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República determina que *“El auditado como resultado de la Auditoría, elaborará un Plan de Mejoramiento el cual será reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e informes SIRECI, así como los avances del mismo. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que será evaluada dentro del proceso Auditor”*; de ninguna manera se refiere a que las Oficinas de Control

*Interno avalen o refrenden los mismos ya que iría en contra de la ley al comprometer a estas oficinas en un papel que no les corresponde.*

Teniendo en cuenta lo anterior y como bien Usted lo refiere el Parágrafo del Art 12 de la Ley 87 de 1993, **establece que 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 o refrendaciones.**

Queda claro entonces el papel de la Oficinas de Control Interno, en consecuencia la Resolución No. 047 expedida por la Contraloría Municipal de Armenia riñe con el ordenamiento legal, al establecer la obligatoriedad de que sean estas oficinas quienes aprueben o avalen los planes de Mejoramiento.

Atentamente,



**GLORIA ELENA RIASCOS MORA**  
Directora Oficina de Control Interno AGR





Radicado No: 20121100030901

Fecha: 08-06-2012

Bogotá, D.C;

110-033-2012

44 MM50042B6004FM7

17/12 JUN 2012

Doctora

**OLGA LUCÍA ZULUAGA ALZATE**

Directora Departamento Administrativo de Control Interno

Alcaldía de Armenia

Armenia, Quindío

*CENTRO Activo Mpd CAM, PISO 3*

**Asunto: Consulta sobre alcance de competencia de oficinas de control interno para avalar los planes de mejoramiento producto de hallazgos.**

### 1. Antecedente.-

Solicita usted concepto de esta oficina en el sentido de si puede o no el departamento administrativo de control interno de la Alcaldía de Armenia ser la instancia de suscripción y aprobación de planes de mejoramiento resultantes de hallazgos de auditorías realizadas por la Contraloría Municipal de Armenia a las diferentes dependencias de la Administración.

### 2. Consideraciones preliminares.-

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que en virtud de las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, este órgano de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas. Por tal razón, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, nos abste-

08 JUN 2012  
Municipal

nemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas que eventualmente pudieran llegar a ser objeto de nuestra vigilancia, razón por la cual el presente pronunciamiento constituye una orientación que no compromete la responsabilidad de la entidad y carece de carácter obligatorio o fuerza vinculante.

### **3. Consideraciones de la Oficina Jurídica.-**

La función pública de control interno se deriva directamente de la Constitución Política de 1991, que en su artículo 269 la establece como de obligatoria aplicación y desarrollo por todas las entidades del Estado, las cuales están en la obligación de diseñar métodos para su implementación, acordes con la naturaleza de sus funciones.

Con base en el precepto constitucional citado, la Ley 87 de 1993 propuso una regulación integral del control interno en las entidades y organismos del Estado, a manera de herramienta para la gerencia de entidades públicas. Conforme el artículo 1° de esta norma,

*«Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos».*

Según jurisprudencia de la Corte Constitucional, el control interno es axiológico y finalista, *“pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que ésta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública”<sup>1</sup>.*

En armonía con los propósitos señalados por la Constitución Política, el congreso expidió la Ley 136 de 1994, que en su artículo 186 impone a los municipios, sus contralorías y las entidades descentralizadas la obligación de organizar e implementar sistemas de control interno.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública expidió el Decreto 1599 de 2005, mediante el que implementó el Modelo Estándar de Control Interno MECI para el Estado colombiano, encaminado a hacer homogéneos para toda la institucionalidad colombiana los procesos relacionados con el control interno. Esto res-

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-506 del 14 de Julio de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz)

ponde a la creación en 1998 del Sistema Nacional de Control Interno —SNCI— inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa y cuyo objeto es, al tenor de la Ley 489 de 1998, integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas, para que mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado.

Ideado como medio para obtener el mejoramiento continuo de la gestión pública en Colombia, el control interno surge como alternativa ante el vacío dejado por la abolición del llamado control previo en la Carta de 1991, y pretende afirmar el concepto de la responsabilidad del gestor público por sus actuaciones administrativas, responsabilidad que no se agota en la formulación de objetivos y metas, sino que va hasta la verificación de su cumplimiento<sup>2</sup>.

Empero, las funciones administrativas en sí mismas, esto es, el conjunto de actividades llevadas a cabo por las autoridades para impulsar la marcha de la Administración en pos de la consecución de los objetivos del Estado, no son en nuestro ordenamiento legal actual propias de quienes ejercen el control interno, corolario de la reacción que se inició con la crisis que a finales de la década de los 80 del siglo XX experimentaron los organismos de control —especialmente los de naturaleza fiscal— cuya acción, luego de lustros en los que, de hecho, éstos se dedicaron a coadministrar, mas que a controlar, a los ojos de la opinión pública pondría en duda la independencia necesaria y de éstos esperada, desvirtuando sus propósitos originales y desembocando en la reforma que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 emprendería.

Así, se diseñó el control interno como una instancia autógena, previa pero independiente, concebida para fomentar una, por entonces, incipiente cultura del autocontrol, en la cual la acción de ejecutar resulta incompatible con la de la de controlar y supervisar.

De allí que la Ley 87 de 1993 circunscriba los objetivos de los sistemas de control interno a acciones que propenden por la consecución de las metas, la misión, la funciones y actividades de la respectiva entidad pública, distintas a la fijación de tales objetivos y metas, pues esto es del resorte exclusivo de quien tenga a su cargo la dirección del ente, es decir, de su gestor misional principal. El rol de las oficinas de control interno no puede, por tanto, ir más allá de evaluar y hacer seguimiento a las acciones misionales planificadas por la dirección del órgano.

Para que no quede duda respecto a lo anterior, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, prohíbe para todo caso, que los auditores, coordinadores, auditores inter-

---

<sup>2</sup> Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental, Iván Darío Gómez Lee, Universidad Externado de Colombia, 2006, pág. 241.

nos o quienes hagan sus veces, participen en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones.

Con ocasión de consulta presentada por el jefe de la oficina de Acción Administrativa de la Contraloría General del Magdalena, este despacho produjo el concepto 110-017-2011, en el cual se hacen apreciaciones que por resultar válidas para el particular, se citan a continuación:

*«Así las cosas, la línea límite entre las competencias que ejercen las oficinas de control interno y las de los órganos de control constitucionales está determinada por la naturaleza del control que ejecutan: en aquéllas, como lo señala el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, es previo, preventivo y puramente administrativo; en éstos es posterior y selectivo, sin perjuicio de la función de advertencia, potestad excepcional de los órganos de control que les permite señalar a las entidades bajo fiscalización la existencia de situaciones que, de no evitarse o corregirse podrían causar daños al patrimonio público. Doctrinariamente se ha señalado hasta dónde se extiende el control interno:*

*'...las oficinas de control interno están facultadas para opinar y emitir recomendaciones durante las actuaciones precontractuales en tiempo real, a fin de coadyuvar en el logro de los fines previstos con cada contratación(...) su función es contrarrestar los posibles yerros en que pueda llegar a incurrir la administración, de forma que se logre el cumplimiento de los fines estatales, sin que les esté permitido autorizar o refrendar los procedimientos administrativos de la entidad, so pena de incurrir en coadministración'.<sup>3</sup>*

*»Los objetivos del control interno están taxativamente definidos por el artículo 2° de la Ley 87 de 1993, que a través de verbos tales como proteger, garantizar y asegurar expresa un concepto esencialmente distinto del que persigue la acción administrativa, cual es el de ejecutar.*

*»La misma ley, en el párrafo de su artículo 12 —que enumera las funciones de los auditores internos, encargados de ejecutar el control interno— establece que 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 específicas de autorización o refrendaciones. Estas actuaciones estarán reservadas para instancias administrativas tales como las oficinas jurídicas, las oficinas asesoras, los comités de evaluación, las juntas de licitaciones, y, naturalmente, el ordenador del gasto.*

<sup>3</sup> Contratación Visible. Manual para un Buen Control de Recursos en la Contratación Pública, Auditoría General de la República e Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011, pág 120.

»Luego, la acción de las oficinas de control interno se limitará a informar a la máxima autoridad del organismo acerca de las irregularidades encontradas, conforme lo establece el artículo 8° de la Ley 716 de 2001:

*'Las oficinas y Jefes de Control Interno, Auditores o quien haga sus veces de conformidad con lo establecido en los artículos 2°, 3° y 12, de la Ley 87 de 1993, deberán evaluar en forma separada, independiente y objetiva el cumplimiento de la presente ley, informando a la máxima autoridad competente del organismo o entidad sobre las deficiencias o irregularidades encontradas. Los órganos de control fiscal, en el ámbito de su jurisdicción, revisarán y evaluarán la gestión, los estudios, documentos y resultados que amparan las acciones y decisiones de las entidades Públicas en aplicación de la presente ley'.*

»Expresado en otras palabras, la potestad de contratar radica directa y exclusivamente en cabeza de la máxima autoridad competente de la entidad estatal, y las opiniones y recomendaciones emitidas por las oficinas de Control Interno como resultado del ejercicio del control previo y preventivo a ellas atribuido no constituyen un concepto previo al desarrollo de los procesos contractuales sino una intervención que no puede confundirse con una participación activa que consista en actividades de autorización previa. Así lo ha sostenido la doctrina al afirmar:

*'... las oficinas de control interno tienen una sola prohibición de participar en los procedimientos administrativos mediante actuaciones específicas de autorización o refrendación. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993(...) Dentro de este marco legal de actuaciones, la Auditoría General de la República ha considerado necesario que el sistema de control interno empiece a jugar un papel más protagónico en la prevención del daño por conductas irregulares originadas en la contratación del Estado. La propuesta es que el sistema de control interno se dinamice y se ponga al servicio o de la prevención de prácticas irregulares o erróneas en la contratación y así evitar que el patrimonio público se siga desviando o do<sup>4</sup>.»*

### **3. Conclusiones.-**

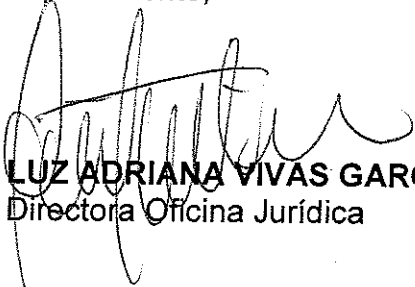
A las oficinas de control interno no les está permitido autorizar o refrendar ninguno de los procedimientos administrativos de la entidad a la que pertenezcan, pues su papel se circunscribe a la prevención y corrección de riesgos que puedan interferir en el logro de los objetivos de la organización, así como a la verificación, evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta. No sobra reiterar que, en virtud de las funciones legales a ella atribuidas, la Oficina Jurídica es una dependencia de asesoría y apoyo de las actividades misionales de la entidad, lo cual,

<sup>4</sup> Auditoría General de la República e Instituto de Estudios del Ministerio Público, ob. cit, pag. 121.

en consonancia con lo señalado por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, obliga a que el presente pronunciamiento carezca de carácter vinculante no siendo, por ende, de obligatorio cumplimiento ni ejecución.

Cordialmente,



**LUZ ADRIANA VIVAS GARCIA**  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Rafael A. Villalobos Posso