

20221100001361

Radicado No: 20221100001361

Fecha: 14-01-2022

Bogotá,
110

Doctor
LUIS CARLOS AMADO GUZMÁN
abogado.luisc@gmail.com
Ciudad

Referencia: Concepto 110.002.2022
 SIA-ATC. 012021000901
 1. *Del control interno a la contratación pública*

Doctor Amado Guzmán:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del 17 de noviembre de 2021, el cual fue radicado con el número 20212330020482 del 25 de noviembre de 2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000901, en el que consulta lo siguiente:

¿Cuál es el criterio de interpretación que le asiste a la Auditoría General de la República, respecto del ejercicio de control por parte de las Oficinas de Control Interno a los procesos de contratación pública?

Conforme al Inciso 3 del artículo transcrito en líneas anteriores ¿Le asiste competencia a las Oficinas de Control Interno para realizar auditoría en la etapa precontractual, de los procesos de contratación en la entidad?

¿Qué se debe entender por refrendación y autorización, según el párrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993?

¿Es jurídicamente admisible que la Oficina de Control Interno lleve a cabo auditoría interna específica (sic) a un proceso que se encuentra en etapa precontractual?

¿En que (sic) consiste el control previo administrativo de los contratos?

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia,

por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

*Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).* (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Del control interno a la contratación pública

El artículo 1º 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» define el control interno en los siguientes términos:

Artículo 1º Definición del control interno. 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.

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.

En su artículo 2º establece los objetivos del Sistema de Control Interno, dentro de los cuales destacamos:

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

El Decreto Único 1083 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública», que compila el Decreto 2145 de 1999 «Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones», establece:

Artículo 2.2.21.2.5 Evaluadores. Los evaluadores son los encargados de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía del Sistema de Control Interno, con el fin de recomendar las mejoras pertinentes.
(...)

e) Las Oficinas de Coordinación del Control Interno o quien haga sus veces de las entidades y organismos del sector público, verifican la efectividad de los sistemas de control interno,
(...)

Artículo 2.2.21.3.4. Planeación. La planeación concebida como una herramienta gerencial que articula y orienta las acciones de la entidad, para el logro de los objetivos institucionales en cumplimiento de su misión particular y los fines del Estado en general, es el principal referente de la gestión y marco de las actividades del control interno puesto que a través de ella se definen y articulan las estrategias, objetivos y metas.

Las herramientas mínimas de planeación adoptadas en el Estado, aplicables de manera flexible en los diferentes sectores y niveles de la administración pública, de acuerdo con la naturaleza y necesidades corporativas y en ejercicio de la autonomía administrativa se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Inversiones, Planes de Desarrollo Territorial, Plan Indicativo y los Planes de Acción Anuales.

El ejercicio de planeación organizacional, debe llevar implícitas dos características importantes: Debe ser eminentemente participativo y concertado, así como tener un despliegue adecuado y suficiente en todos los niveles y espacios de la institución; por tanto, la planificación de la gestión debe asumirse como una responsabilidad corporativa, tanto en su construcción como en su ejecución y evaluación.

Parágrafo.- Los responsables de este proceso son:

(...)

d) La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces: Evalúa el proceso de planeación, en toda su extensión; implica, entre otras cosas y con base en los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, un análisis objetivo de aquellas variables y/o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de los avances. La identificación de estas variables, su comportamiento y su respectivo análisis permite que la formulación de las recomendaciones de ajuste o mejoramiento al proceso, se realice sobre soportes y criterios válidos y visibles fortaleciendo así la función asesora de estas oficinas.

Artículo 2.2.21.3.6 Ejecución. Implica el desarrollo de las actividades de la organización, determinadas en el proceso de planeación, que contribuyen al logro de los objetivos corporativos establecidos, mediante la aplicación y/o combinación adecuada de procesos, procedimientos, métodos, normas, recursos, sistemas de comunicación, información y seguimiento.

Parágrafo. Los responsables de este proceso son:

(...)

b) La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces:

- *Evalúa los procesos misionales y de apoyo, adoptados y utilizados por la entidad, con el fin de determinar su coherencia con los objetivos y resultados comunes e inherentes a la misión institucional.*

- *Asesora y acompaña a las dependencias en la definición y establecimiento de mecanismos de control en los procesos y procedimientos, para garantizar la adecuada protección de los recursos, la eficacia y eficiencia en las actividades, la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros y el cumplimiento de las funciones y objetivos institucionales.*

Artículo 2.2.21.3.7 Evaluación. Este componente es el complemento fundamental de la planeación, consistente en la verificación y seguimiento a la gestión dándole dinamismo al proceso planificador y facilitando la retroalimentación de las actividades, la toma de decisiones y la reorientación de las acciones para garantizar el logro de los resultados previstos.

Parágrafo. Los responsables de este proceso son:

(...)

d) La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces debe evaluar el sistema de control interno de la entidad, con énfasis en la existencia, funcionamiento y coherencia de los componentes y elementos que lo conforman y presentar informes a la Dirección y al Comité de Coordinación de Control Interno de la entidad, con el propósito de que allí se evalúen, decidan y adopten oportunamente las propuestas de mejoramiento del sistema.

La Ley 87 de 1993 establece en su artículo 10, que para la verificación y evaluación permanente del sistema de Control Interno de la respectiva entidad, se debe nombrar un asesor, coordinador o auditor interno del nivel jerárquico superior, quien oficiará como Jefe de la Oficina de Control Interno y cuyas funciones se encuentran establecidas en el artículo 12 ibídem, así:

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 aquellos que tengan responsabilidad 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 adecuadamente esta función;*
- d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;*
- e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;*
- f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;*
- g) 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;*
- h) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;*
- i) Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;*
- j) 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,*
- 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 o refrendaciones.

De las disposiciones que establecen la designación y las funciones a él asignadas, se obtiene que al auditor interno le corresponde la verificación y evaluación del sistema de control interno establecido en la respectiva entidad, más no es le es dado entrar a coadministrar o participar de manera activa y directa en la toma de decisiones administrativas u operacionales propias de la alta dirección de la entidad, tal como el legislador lo estableció de manera expresa en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 87 de 1993 al prohibirle su participación en los procedimientos administrativos a través de

«autorizaciones o refrendaciones», es decir que el auditor interno no tiene dentro de sus funciones expedir avales sobre actuaciones propias de los procedimientos administrativos internos.

Tampoco es función del auditor interno el refrendar las actuaciones administrativas de la entidad, es decir darles aprobación.

El Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873) establece la interpretación gramatical de las leyes y el significado de las palabras en ellas, así:

Artículo 27. Interpretación gramatical. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Artículo 28. Significado de las palabras. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

El Diccionario de la Lengua Española (DEL), de la Real Academia Española (RAE), para la palabra «refrendar» establece cinco acepciones, de las cuales consideramos para el presente concepto las numero 1 y 3:

1. tr. Autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello.
(...)
3. tr. Corroborar algo afirmándolo.

La Corte Constitucional refiriéndose al control interno, en la sentencia C-506 de 1999 del 14 de julio de 1999, dijo:

Este control [interno] es principalmente 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 esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

(...)

Es, pues, preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina asesora de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

En la hora presente, el efectivo ejercicio del control interno en las organizaciones, constituye instrumento irremplazable para la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado Colombiano, toda vez que las herramientas gerenciales que lo componen, se orientan a

monitorear de manera permanente la gestión pública y el desempeño, tanto individual como institucional.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 1118 del 2 de julio de 1998, manifestó respecto de las diferencias funcionales de las oficinas de control interno y las de control interno disciplinario, lo siguiente:

Por consiguiente, mientras la unidad u oficina de coordinación de control interno prevista en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política y regulada por la ley 87 de 1993 tiene como finalidad medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la 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; la unidad u oficina de control interno disciplinario, que conforme al artículo 48 de la ley 200 de 1995 debe constituir toda entidad u organismo del Estado, está encargada de conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores respectivos, esto es, adelantar la respectiva investigación como se precisó en la consulta número 860 de septiembre 26 de 1996.

La Dirección de Gestión y Desempeño Institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública en el concepto 257301 de 2017 (Radicado 20175000257301 del 23 de octubre de 2017), frente a la función de las oficinas de control interno, manifestó:

De acuerdo con lo anterior se debe precisar que la labor de las oficinas de control interno es preminentemente asesora y sus labores operativas se limitan exclusivamente a las necesarias para formarse un juicio sobre la materia objeto de análisis; conforme a ello, el asesor, coordinador, auditor interno no se encuentra facultado para participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones.

Por su parte el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, dispuso que el control previo administrativo de los contratos corresponde a las Oficinas de Control Interno, al respecto debe aclararse, que de acuerdo con el concepto No. 904 del 31 de marzo de 1995 de la Contraloría General de la República ha señalado:

“debemos entender que el estatuto contractual, al asignar a las Oficinas de Control Interno el control previo administrativo se está refiriendo al análisis de los procedimientos de la entidad, cuya función es precisamente la de verificar y evaluar la gestión organizacional, sin establecer etapas que exijan visto bueno para adelantar la gestión administrativa. La Oficina de Control Interno debe cumplir su función de diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación al proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas precontractual, contractual, de ejecución y liquidación, sin que tal labor signifique crear trámites aprobatorios a la gestión administrativa. (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, a la Oficina de Control Interno le corresponde diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación del proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas contractuales, sin que tal labor signifique crear trámites aprobatorios a la gestión administrativa.

Así las cosas, es claro que la Oficina de Control Interno no puede participar en los procesos precontractuales ni contractuales mediante autorizaciones o refrendaciones, solamente puede generar alertas o recomendaciones, con el fin de que los líderes de los temas en la entidad tomen las acciones

correspondientes.

(...)

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y para dar respuesta a sus dos consultas se concluye:

1. Frente al proceso contractual, le corresponde a la Oficina de Control Interno diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación del proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas contractuales, sin que tal labor signifique crear trámites aprobatorios a la gestión administrativa.

En este sentido, la Oficina de Control Interno debe ocuparse de verificar que los controles establecidos en dichos procedimientos se cumplan, que existan responsables, adecuados mecanismos de seguimiento, segregación de funciones, entre otros aspectos que garanticen de forma razonable el cumplimiento no solamente de los lineamientos en materia contractual, sino que se puedan evitar situaciones no deseadas o posibles actos de corrupción.

Así las cosas, es claro que la Oficina de Control Interno no puede participar en los procesos precontractuales ni contractuales mediante autorizaciones o refrendaciones, solamente puede generar alertas o recomendaciones, con el fin de que los líderes de los temas en la entidad tomen las acciones correspondientes.

Se debe reiterar en este caso, que en diferentes conceptos este Departamento Administrativo ha expresado que la eliminación del control previo deriva directamente del constituyente, por lo que se establece el control operacional o de resultados, el cual se encuentra regulado a través 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", todo acorde con lo dispuesto en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política.

(...)

Esta oficina jurídica en el concepto 110.017.2011 (radicado 20111100030341 del 3 de mayo de 2011, manifestó:

En la lógica esbozada por las normas citadas, fuera de la esfera del control interno no podría quedar la actividad contractual de las entidades estatales, por no ser ésta cosa distinta que una modalidad de la gestión pública, cuyo cumplimiento óptimo es el fin último y la razón de ser de este tipo de control.

Así, la disposición contenida en el tercer inciso del artículo 65 de la Ley 80 de 1993, según la cual el control previo administrativo de los contratos le corresponde a las oficinas de control interno, satisface una necesidad que busca, en últimas, el cumplimiento de los objetivos y funciones de las entidades, lo cual se optimiza, en el caso contractual, con la ejecución de dos controles: uno previo, ejercido por la respectiva oficina de control interno, y otro posterior, que llevan a cabo los entes de control tradicionales, sin que sea práctico excluir absolutamente el control previo. Así lo ha puntualizado la doctrina nacional.

"No se puede concebir al control interno únicamente en una perspectiva de control posterior y selectivo idéntico al de las contralorías, es fundamental no dejar de lado que siempre serán necesarios puntos de control previo y perceptivo lo contrario sería abrir paso a la anarquía o inexistencia del

control o a la falacia que este es un país libre de corrupción y de excelentes prácticas gubernamentales”¹

Lo mismo que la jurisprudencia:

“Es del caso destacar que en el artículo 269 C.P., el Constituyente de 1991 fue enfático al disponer en términos categóricos, que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno.

Este control es principalmente 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 esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública”²

(...)

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; (...)

(...)

Los objetivos del control interno están taxativamente definidos por el artículo 20 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.

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 80 de la Ley 716 de 2001:

(...)

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.(...)

Otros conceptos de esta oficina sobre el control Internos y sus funciones son: concepto 110.054.2018 (Radicado 20181100029091 del 1º de octubre de 2018), concepto 110.033.2012 (Radicado 20121100030901 del 08 de junio de 2012) y concepto 110.094.2006 (NUR 110-3-30408 del 5 de diciembre de 2006).

¹ Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental, Iván Darío Gómez Lee, Universidad Externado de Colombia, 2006, pág. 243.

² Corte Constitucional, sentencia C-506 del 14 de julio de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto CGR-OJ-0090-2019 (2019EE0082010 del 10 de julio de 2019), respecto de la función de la oficina de control interno, manifestó:

Así puede señalarse que la labor de la Oficina de Control Interno es evaluar y asesorar, haciendo seguimiento a los asuntos propios del control interno, proporcionando una opinión o conclusión independiente respecto de determinado asunto, proponiendo o sugiriendo a la Alta Dirección recomendaciones para mejorar el control interno y dando consejos o brindando asesoría.

(...)

Señala también [la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 15 de julio de 2013, dentro de la radicación 68001-23-31-000-2012-00068-01], que 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 cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

Dicha Oficina en el concepto CGR-OJ-0237-2016 (2016EE0156566 del 12 de diciembre de 2016) respecto del control previo en la contratación por parte de la Oficina de Control Interno, anotó:

En consecuencia, atendiendo a las funciones fijadas legalmente a las oficinas de control interno, debe entenderse que el estatuto contractual, al asignar a éstas (Oficinas de Control Interno) el control previo administrativo, se está refiriendo al análisis de los procedimientos de la entidad, cuya función es precisamente la de verificar y evaluar la gestión organizacional, sin establecer etapas que exijan visto bueno para adelantar la gestión administrativa.

Recuérdese que la oficina de control interno debe cumplir su función de diseñar y desarrollar adecuados sistemas de verificación y evaluación al proceso contractual y utilizar métodos que le permitan conocer las instancias que se surten en las etapas precontractuales, de ejecución y liquidación, sin que tal labor signifique crear trámites aprobatorios a la gestión administrativa.

Recuérdese que el artículo 12 de la Ley 87 de 1993, determina dentro de las funciones de los auditores internos las de planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno y en el párrafo, 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 y refrendaciones.

A su vez el Decreto 1826 de 1994, en el artículo 3 dispone que en ningún caso corresponderá a la Oficina de Coordinación del Control Interno ejercer el control previo mediante refrendaciones a los actos de la administración.

En este orden, las Oficinas de Control Interno no deben participar en el proceso contractual, ya sea refrendando o autorizando las fases de dicho proceso o en ejercicio del control previo.

En consecuencia a las Oficinas de Control Interno en relación con la contratación, les compete el diseño de un sistema adecuado de verificación, que les permita conocer al detalle el desarrollo eficiente del proceso.

(...)

Como se señaló en los acápites anteriores, la Oficina de Control Interno no se crea entonces para ejercer

el Control sino para ayudar efectivamente a que este sea debidamente ejercido por quienes tienen la competencia y por tanto la responsabilidad administrativa.

Para finalizar es oportuno indicar que el control previo Administrativo, está referido al análisis de los procedimientos de la entidad en materia contractual, cuya función es precisamente la de verificar y evaluar la gestión organizacional, sin establecer etapas que exijan visto bueno para adelantar la gestión administrativa.

2. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) El control ejercido por las oficinas de control interno de las entidades públicas, corresponde al llamado por la jurisprudencia, control de primer grado (sentencia C-506-99) sobre la gestión institucional evaluando la eficiencia, eficacia y economía de la actuación de la administración, así como asesorando a la alta dirección en la gestión de los procesos, la evaluación de los planes de mejoramiento y el establecimiento de correctivos para así mejorar el sistema de control interno.
- ii) La Oficina de Control Interno en el ejercicio de sus funciones, debe efectuar el análisis, verificación y evaluación de la gestión de los procedimientos en todos y cada uno de los procesos propios de la entidad, dentro de los cuales se encuentra obviamente el proceso contractual o de contratación con sus diferentes etapas adelantado por la entidad tanto para su funcionamiento como para el cumplimiento de su objeto misional, sin que ello se extienda a obtener una refrendación o validación de lo actuado, entendidas como el visto bueno o aprobación de tal actuación.
- iii) El control previo al proceso contractual establecido en el inciso tercero del artículo 65 de la Ley 80 de 1993 y asignado a las Oficinas de Control Interno corresponde al análisis, verificación y evaluación del procedimiento para el desarrollo del proceso a través de los mecanismos de control establecidos en él de conformidad con los lineamientos dados previamente, informando a la alta dirección las irregularidades que se encuentren, a fin de que se tomen las acciones de mejora correspondientes, para el logro de los objetivos y funciones de la entidad, tornándose así este control previo en un control preventivo.
- iv) Finalmente, podemos concluir que las funciones del asesor, coordinador, auditor interno o jefe de la oficina de control interno, son de verificación, seguimiento, medición y evaluación del sistema de control interno, así como el servir de apoyo y/o acompañamiento a los directivos en la toma de decisiones para el desarrollo de los procedimientos administrativos internos, sin que ello implique coadministrar; esto con el objeto de lograr el cumplimiento de la misión institucional.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad

sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

*"...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'**" (Negrilla fuera de texto)*

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica», amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

(...)

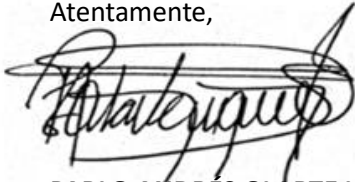
Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 «Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública», autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual,


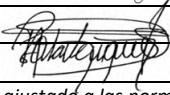
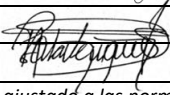
adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 0f871236. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		23/12/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		14/01/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		14/01/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.