



80112 –
CGR - OJ - **160** de 2024

Bogotá D.C.,

Doctor
OMAR JAVIER CONTRERAS SOCARRÁS
Contralor Delegado para el Sector de las Tecnologías
de la Información y las Comunicaciones
omar.contreras@contraloria.gov.co

Referencia: Respuesta a su solicitud radicada con SIGEDOC
2024IE0125041 del 07-11-2024
Asunto: Competencia de las Oficinas de Control Interno para Generar
Presuntos Hallazgos Fiscales

Respetado doctor Contreras:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la comunicación citada en la referencia, la cual procedemos a responder a continuación:

1. Antecedentes.

Mediante el oficio de la referencia, se ponen en conocimiento de la Oficina Jurídica algunos hechos relevantes que dan paso a la formulación de la siguiente consulta:

“La Contraloría Delegada para el Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones recibió por parte de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo a través de comunicación interna 2024IE0118655 del 22 de octubre de 2024 el traslado del oficio con el radicado No.2024ER0235595 del 17 de octubre de 2024 remitido a la Contraloría General de la República - CGR, por parte del Jefe de la Oficina de Control Interno de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC, quien a través del mencionado documento puso en conocimiento a este ente de control “... dos (2) hallazgos administrativos con presunto alcance fiscal”, relacionados con la efectividad sobre la inversión en aplicativos para las tecnologías de información de esa entidad (...)

(...) sobre el particular surgen los siguientes interrogantes jurídicos en lo relacionado con la competencia al interior de la CGR al recibir este tipo de traslados:

A. ¿Las oficinas de control interno de las entidades públicas tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal?

B. Si las oficinas de control interno de las entidades públicas tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal, al interior de la CGR, ¿Qué trámite debe dársele al hallazgo y quien es el competente para tramitarlo?

C. Si las oficinas de control interno de las entidades públicas NO tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y la CGR conoce a través de un traslado de una entidad sobre un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal, ¿Qué trámite interno debe dársele y quien el competente para tramitarlo?"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹ ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*², así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁴.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁵ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁶.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁷, esta calidad

¹ Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

² Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

³ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Respecto de la competencia que tienen las Oficinas de Control Interno de las entidades públicas y el alcance para formular o no hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal, es procedente señalar que esta Oficina, no ha emitido pronunciamientos al respecto, razón por la cual de manera general analizará, desarrollará y emitirá concepto jurídico, relacionado con el asunto, sin hacer referencia al caso particular y concreto.

4. Consideraciones Jurídicas

De forma preliminar, es preciso responder que, de las tres preguntas formuladas, la segunda y la tercera son consecuencia directa de la primera y obedecen a la condicionalidad afirmativa o negativa de la respuesta al interrogante, es así como, en este concepto solo se dará respuesta al numeral que corresponda consecuentemente al desarrollo del interrogante inicial.

Conforme lo anterior, el presente concepto se plantea de manera general y abstracta, con los alcances y limitaciones ya señalados de este documento.

4.1. Problema jurídico

La primera pregunta centra el ápice del discernimiento jurídico, sobre el alcance de las competencias legalmente entregadas a las Oficinas de Control Interno, indagar sobre, ¿Las oficinas de control interno de las entidades públicas tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal?

Para profundizar en la variable positiva o negativa de la referida competencia y con ello el actuar de la Contraloría General de la República, en lo que respecta al procedimiento cuando se conoce el traslado de hallazgos externos con presunta incidencia fiscal.

Para abordar, el punto central de este concepto es necesario, desglosar funcionales de las oficinas de control interno, su alcance y connotación legal.

4.2. Naturaleza y funciones de las Oficinas de Control Interno

Sobre naturaleza y las funciones de asignadas a las Oficinas de Control Interno de las entidades estatales, procedente fincar su origen en el desarrollo constitucional de los organismos del control, a través del artículo 269 de la Constitución Política, que precisa:

“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”.

Con fundamento en este mandato, la Ley 87 de 1993 desarrolló el concepto de control interno contenido en el artículo 1, que lo define así:

“...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 control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales...”

De conformidad con lo previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley 87 de 1993, modificado por el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, el jefe de la Oficina de Control Interno, que puede tener la condición de asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, es un funcionario de libre nombramiento y remoción y tiene a su cargo las siguientes funciones:

- “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...

En desarrollo de tales funciones, el artículo 17 del título 24 del Decreto 648 de 2017 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública”* establece los roles que deben desarrollar dichas oficinas, así:

“ARTICULO 2.2.21.5.3. DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollan 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...”

Ahora bien, el ejercicio de verificación y evaluación ejercicios por los jefes o las oficinas de control interno, se desarrolla mediante las auditorias, como lo precisa el párrafo del artículo 9 de la Ley 87 de 1993, que indica:

“PARÁGRAFO. Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoria 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.”

Por lo anterior, resulta evidente que la oficina de control interno o la que haga sus veces en una entidad constituye uno de los componentes del Sistema de Control Interno, que tiene dentro de sus funciones la de medir la eficiencia, eficacia eficiencia y control de los procesos de la respectiva entidad, asesorando a la Alta Dirección en la continuidad de sus procesos, la evaluación de los planes que se establezcan y la adopción de los correctivos necesarios para alcanzar las metas y objetivos que la administración determinen y dentro del cumplimiento de las auditorias independientes realizar el seguimiento de la gestión de la entidad.

La Ley 87 de 1993, determinó como desarrollo de los roles ejercidos por los jefes de las oficinas de control interno, la relación con los entes externos de control, contenido en el artículo 14, modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019, a su vez modificado por los artículos 9 de la Ley 1474 de 2011 y 231 del Decreto 019 de 2012, que señala:

“Artículo 14. Reportes del responsable de control interno. El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, en una entidad de la

Rama Ejecutiva del orden nacional será un servidor público de libre nombramiento y remoción, designado por el Presidente de la República.

Este servidor público, sin perjuicio de las demás obligaciones legales, deberá reportar a los organismos de control los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en ejercicio de sus funciones.

El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces deberá publicar cada seis (6) meses, en el sitio web de la entidad, un informe de evaluación independiente del estado del sistema de control interno, de acuerdo con los lineamientos que imparta el Departamento Administrativo de la Función Pública, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave.

En aquellas entidades que no dispongan de sitio web, los informes a que hace referencia el presente artículo deberán publicarse en medios de fácil acceso a la ciudadanía.

Los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten. (subrayado y negrilla fuera de texto)

Determinadas las funciones y las competencias de las oficinas de control interno de las entidades estatales, es procedente precisar que dentro de las actividades de control y evaluación están las auditorías internas de gestión, que tienen una relevancia para el mejoramiento interno en cada entidad y la articulación con todo el sistema de gestión, como lo determina el Decreto 1499 de 2017, por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que especifica lo siguiente:

“Artículo 2.2.23.1 Articulación del Sistema de Gestión con los Sistemas de Control Interno. El Sistema de Control Interno previsto en la Ley 87 de 1993 y en la Ley 489 de 1998, se articulará al Sistema de Gestión en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG, a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades.

El Control Interno es transversal a la gestión y desempeño de las entidades y se implementa a través del Modelo Estándar de Control Interno –MECI. (Subrayado fuera del texto”. (Subrayado fuera del texto)

A partir de la anterior reglamentación, se integró el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, definiéndose un solo Sistema de Gestión, el cual se articula con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI y se fundamenta en cinco componentes a saber: (i) ambiente de control, (ii) Evaluación del riesgo, (iii) actividades de control, (iv) información y comunicación y (v) actividades de monitoreo, actividades que, son responsabilidad de los jefes y oficinas de control interno, las cuales se reflejan,

mediante los monitoreo, seguimientos, evaluaciones y auditorías internas de gestión, que arrojan como resultado hallazgos y observaciones.

De acuerdo con estas funciones, es claro que la labor de las oficinas de control interno en cumplimiento de su rol de Evaluación y Seguimiento establecido Decreto 648 de 201, se enmarca en actividades asesoras y labores operativas de control y evaluación, las cuales realiza aplicando la metodología dispuesta en la Guía de Auditoría Basada en Riesgos para Entidades Públicas v4 del Departamento Administrativo de la Función Pública⁸. Es importante precisar que los resultados de las auditorías internas de gestión se presentan mediante hallazgos, recomendaciones y observaciones con carácter administrativo y con un enfoque en riesgos para una adecuada protección de los recursos y el cumplimiento de las metas y objetivos de cada entidad, sin embargo, estos resultados tienen limitantes para darles una connotación de tipo fiscal y penal.

Por lo expuesto y atendiendo la primera pregunta, es procedente aclarar que, las oficinas de control interno, no ejecutan el control, vigilancia y seguimiento en materia de control fiscal, ya que esta función es exclusiva de la Contraloría General de la República, a la luz del artículo 267 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 (declarado exequible mediante Sentencia C 140 de 2020 de la Corte Constitucional), es decir que las oficinas de control interno de las entidades estatales no tienen competencia para formular hallazgos con incidencia fiscal. No obstante, en cumplimiento de sus funciones, en desarrollo de su rol de enfoque hacia la prevención, se les facultan para suministrar al ente de control información que determine riesgos asociados al manejo del presupuesto público, presunto detrimento patrimonial, mala gestión e inversión que conlleve a investigar posibles hechos de corrupción.

En cuanto a la segunda pregunta: *B. Si las oficinas de control interno de las entidades públicas tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal, al interior de la CGR, ¿Qué trámite debe dársele al hallazgo y quien es el competente para tramitarlo?*

Atendiendo la respuesta anterior, en la cual se precisó que las oficinas de control interno de las entidades estatales no tienen competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal. Las oficinas de control interno deben articularse al Sistema de Control Interno y apoyar el ejercicio de control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, realizando un análisis constante en materia de riesgos fiscales, dando a estos el carácter preventivo en términos de dicha articulación, lo cual determina la posibilidad de intervención de las autoridades que ejercen control fiscal, en este caso la Contraloría General de la República.

⁸

<https://www1.fuccionpublica.gov.co/documents/28587410/34299967/Gu%C3%ADa+de+auditor%C3%ADa+interna+basada+en+riesgos+para+entidades+p%C3%BAblicas+-+Versi%C3%B3n+4.pdf/c8a7b1a4-20ea-ee36-734c-2404229103ed?t=1633729954346>

Podemos describir los nuevos roles y responsabilidades que asume la Oficina de Control Interno y su articulación al control fiscal, atendiendo el tema de consulta relacionado con el ejercicio del control fiscal por parte de las oficinas de control interno. Es importante recordar que el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto legislativo 04 de 2019, que fue declarado exequible mediante Sentencia C-140 de 2020 de la Corte Constitucional, en la que se expuso:

“ARTICULO 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control...” (Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, es claro que existe una articulación entre el control fiscal ejercicio por la Contraloría General de la República y el control interno de gestión preventivo basado en riesgos, ejercido por las oficinas de control interno de las entidades del estado, que tienen la obligatoriedad de vigilar el riesgo fiscal, los recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado involucrados en la operación de la entidad, así como los diferentes actores, partiendo del ordenador del gasto hasta los terceros que participan en tales procesos, programas o proyectos, avanzando en la gestión de los riesgos institucionales, el afianzamiento del esquema de las líneas de defensa y análisis necesario para la adecuada articulación del Sistema de Control Interno con el control fiscal.

Para abordar la evaluación del Sistema de Control Interno por parte de las autoridades que ejercen control fiscal y las unidades u oficinas de control interno o quienes hagan sus veces, debemos referirnos a la Ley 2160 de 2021 “Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007”, la cual en su artículo 4, precisa:

“...Modifíquese el Artículo 65 de la Ley 80 de 1993, el cual quedara así: ... DE LA INTERVENCION DE LAS AUTORIDADES QUE EJERCEN CONTROL FISCAL. La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados a terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero, de gestión y de resultados fundados en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos les corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden.

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República. El cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno." (subrayado fuera de texto).

Si bien esta normatividad utiliza el término control previo administrativo, es importante aclarar que tal función está reservada a la Contraloría General de la República y las oficinas de Oficinas de Control Interno ejercen el control de tipo preventivo, acorde con las funciones, establecidas en la Ley 87 de 1993, en su artículo 12.

En este sentido, igualmente la Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas Versión 6, publicada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que puede ser consulta en link⁹:

Constitucionalmente el nuevo modelo de control externo ejercido por la Contraloría General de la República adquiere un enfoque preventivo, apoyado en el mismo enfoque que vienen realizando las oficinas de control interno y que es fundamental para conjugar el logro de resultados, con la prevención de riesgos de gestión, corrupción y riesgos fiscales. De la misma forma aporta este sistema de control interno y externo basado en la prevención contribuye con la seguridad del gestor público (jefes de entidad, ordenadores y ejecutores del gasto, pagadores, estructuradores y responsables de la planeación contractual, supervisores, responsables de labores de cobro, entre otros), evitando en un alto porcentaje los riesgos fiscales y actos de corrupción.

Conforme a lo anterior es claro que, las funciones de vigilancia sobre la gestión fiscal que corresponden a la Contraloría General de la República y/o contralorías territoriales, se articulan con el Sistema de Control Interno a través de la operación del esquema de líneas de defensa, lo que exige un análisis en materia de riesgos fiscales por parte de las oficinas de Control Interno, evidenciándolos con un carácter preventivo que permita esta articulación.

⁹ https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299967/Guia_administracion_riesgos_capitulo_riesgo_fiscal.pdf

Frente al análisis del riesgo fiscal, cabe indicar que la Guía anteriormente mencionada establece el paso a paso de la gestión del riesgo fiscal (Identificación, análisis y valoración)¹⁰, la cual debe vincularse al análisis general de los riesgos institucionales a fin de contar con un esquema integral que facilite su seguimiento por parte de los líderes del proceso.

Constitucionalmente se ha determinado la creación del Modelo Constitucional de Control Fiscal, que articula el control externo con el control interno, desde el enfoque preventivo, partiendo de la premisa de que el Sistema de Control Interno es fundamental para conjugar el logro de resultados, en la prevención de riesgos de gestión, corrupción y fiscales y a su vez brinda la seguridad al gestor público (jefes de entidad, ordenadores y ejecutores del gasto, pagadores, estructuradores y responsables de la planeación contractual, supervisores, responsables de labor es de cobro, entre otros), a través de la prevención de responsabilidades.

Resulta evidente que el control fiscal además de posterior y selectivo ejecutado a través de las auditorías (control micro), es preventivo y concomitante, buscando con ello el control permanente al recurso público, valiéndose para ello de diferentes herramientas como la articulación con el sistema de control interno, que ha dinamizado dichos controles, apropiando conceptos como¹¹:

“Control Fiscal Multinivel: Es la articulación entre el sistema de control interno de primer nivel (oficinas de control Interno) y el control externo o de segundo nivel (Contraloría General de la República), con la participación activa del control social (comunidad – veedores).

Control Fiscal Interno (CFI): constituye el primer nivel para la vigilancia fiscal de los recursos públicos y para la prevención de riesgos fiscales y defensa del patrimonio público. El Control Fiscal Interno, hace parte del Sistema de Control Interno y es responsabilidad de todos los servidores públicos y de los particulares que administran recursos, bienes, e intereses patrimoniales de naturaleza pública y de las líneas de defensa, en lo que corresponde a cada una de ellas. El Control Fiscal Interno es evaluado por la Contraloría respectiva, siendo dicha evaluación determinante para el fenecimiento de la cuenta”.

De la misma forma, en el desarrollo del Modelo Constitucional del Control Fiscal, se han implementado otras herramientas de verificación, vigilancia, control y evaluación de hechos que puedan concluir en actos de corrupción o posibles detrimentos patrimoniales, que involucran el sistema de control interno, articulando a la Contraloría General de la República con las oficinas de control interno, en el ejercicio del control preventivo, regulado en el artículo 61 del Decreto 403 de 2020.

¹⁰ Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas Versión 6- publicada por el Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Gestión y Desempeño Institucional - Noviembre 2022 - páginas 66 y ss

¹¹ Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas Versión 6- publicada por el Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Gestión y Desempeño Institucional - Noviembre 2022 - páginas 66 y ss

“ARTÍCULO 61. ARTICULACIÓN CON EL CONTROL INTERNO. La vigilancia y seguimiento permanente al recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo deberá articularse con el sistema de control interno con el fin de que este sirva de insumo complementario, coherente y efectivo para el control fiscal externo sobre aquellos hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

Así mismo, la vigilancia y el seguimiento permanente por parte de la Contraloría General de la República deberá contribuir a la armonización y eficacia del sistema de control interno de gestión.

PARÁGRAFO 1o. El ejercicio de las funciones de la vigilancia y seguimiento permanente al recurso público para el ejercicio del control concomitante y preventivo no implica el desplazamiento de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las instancias de control interno de gestión.

PARÁGRAFO 2o. La Contraloría General de la República podrá consultar en línea los informes de evaluación del Sistema de Control Interno realizados por las Oficinas o Unidades de Control Interno a las que le aplica la Ley 87 de 1993, reportados en el Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión (FURAG), o el que haga sus veces, mediante el mecanismo de consulta que se defina con el Departamento Administrativo de la Función Pública y apoyará la parametrización de su contenido”.

Se logra evidenciar que la articulación con el control interno de gestión, le permite a la Contraloría General de la República, tener una mayor incidencia y control sobre los recursos públicos en todas y cada una de las entidades estatales, pues este ejercicio es ejercido en la primera línea de defensa por las oficinas de control interno, las que claramente tienen la obligación de comunicar cualquier tipo vulneración al patrimonio público y que pueden constituir detrimento patrimonial o hechos de corrupción, sin embargo como lo hemos precisado no le compete a estas unidades de control interno formular hallazgos con incidencia fiscal.

La Contraloría General de la República, para desarrollar el alcance constitucional del control fiscal y su articulación con el control interno, dispuesto en el artículo 62 del Decreto 403 de 2020, profirió la resolución reglamentaria 0762-2020 del 2 de junio de 2020 que lo describe en su Artículo 17 y posteriormente crea y lanza en 2021, el Sistema de Alertas de Control Interno SACI, mecanismo mediante el cual las entidades públicas a través de las oficinas de control interno reportan cualquier tipo de alerta relacionada con hechos de corrupción, irregularidades contractuales, posibles detrimentos patrimoniales, gestión fiscal deficiente entre otras.

“ARTÍCULO 62. SISTEMA DE ALERTAS DEL CONTROL INTERNO. Créase el Sistema de Alertas del Control Interno a cargo de la Contraloría General de la República, en el cual los jefes de control interno, o quienes hagan sus veces, deberán reportar aquellos hechos u operaciones, actos, contratos, programas,

proyectos o procesos en ejecución, en donde, en el ejercicio de sus funciones, evidencien un riesgo de afectación o pérdida de los recursos públicos y/o de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública. Sin perjuicio, de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 87 de 1993 o las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Este sistema servirá de insumo para la priorización y focalización en el ejercicio de la vigilancia y seguimiento permanente a cargo de la Contraloría General de la República.

Así mismo, la Contraloría General de la República alertará a las oficinas o unidades de control interno de aquellas situaciones que denoten posible riesgo o pérdida de recursos públicos con el fin de que focalicen el ejercicio de sus funciones para lo cual, podrán tomar las medidas necesarias, entre otras, la modificación de su plan de auditorías.

El sistema de alertas de control interno podrá ser consultado por la Presidencia de la República a través de la secretaría de Transparencia y por el Departamento Administrativo de la Función Pública”

“ARTÍCULO 17.- ARTICULACIÓN CON EL CONTROL INTERNO. Las actividades de seguimiento permanente al recurso público, podrán articularse con el sistema de control interno de los gestores fiscales con el fin de generar insumos recíprocos, complementarios, coherentes y efectivos para el control fiscal externo y el control interno, sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en desarrollo o ejecución en cualquiera de sus etapas, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

Para el efecto, la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de República y las Contralorías Delegadas y Sectoriales en ejercicio de actividades de seguimiento permanente podrán coordinar actividades para el intercambio de información con las unidades u oficinas de control interno, sin perjuicio de lo consignado en el documento de planeación, cuando ello resulte pertinente, es decir que en cualquier momento las oficinas de control interno podrán dar a conocer a través del SACI o por cualquier otro mecanismo hechos o situaciones que connoten posibles detrimentos patrimoniales y/o hechos de corrupción atendiendo lo dispuesto en la Constitución política de Colombia, las leyes 87 de 1993, y 1474 de 2011, el Decreto ley 403 de 2020, todas sus modificaciones adecuaciones y reglamentaciones.

El rol de prevención cobra relevancia con ocasión del nuevo enfoque de control fiscal, consolidado con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, pues uno de sus pilares es la prevención del daño al patrimonio público. En tal sentido, cuando el Jefe de Control Interno identifique una alerta de riesgo fiscal, debe comunicarla al representante legal de la entidad con el debido soporte y con recomendaciones estratégicas para prevenirlo o mitigarlo internamente, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 14 de la ley 87 de 1993. De la misma forma,

cobra relevancia el hecho de reportar por el sistema SACI o con traslado de la información a la Contraloría General de la República para su análisis y valoración que permitan gestionar de forma adecuada el riesgo fiscal.

Dando respuesta al numeral segundo de esta consulta, podemos concluir lo siguiente: Si, bien las oficinas de control interno no tienen competencia para proferir hallazgos administrativos con incidencia fiscal, en aras del cumplimiento de la articulación con el control interno, los jefes y oficinas de control interno, tienen la obligación de reportar por cualquier medio idóneo a la Contraloría General de la República, los hechos que involucren recursos públicos y/o que afecten bienes o intereses patrimoniales, con el fin de que la Contraloría, dentro de su ejercicio de control fiscal (control micro, actuaciones especiales, denuncias y/o derechos de petición) proceda a la verificación de los mismos y a la protección del patrimonio público.

En lo que tiene que ver con la tercera pregunta: *“C. Si las oficinas de control interno de las entidades públicas NO tienen la competencia para formular hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y la CGR conoce a través de un traslado de una entidad sobre un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal, ¿Qué trámite interno debe dársele y quien el competente para tramitarlo?”*

Atendiendo la connotación de esta pregunta y acogiendo los criterios ya expuestos en las respuestas anteriores, es procedente determinar que, las oficinas de control interno de las entidades públicas no son competentes para proferir hallazgos administrativos con incidencia fiscal. Sin embargo, como se explicó anteriormente los jefes de estas oficinas o unidades si comparten la obligación legal y constitucional de manifestar e informar al ente de control fiscal, es decir la Contraloría General de la República, cualquier hecho que amenace o comporte un posible determinante patrimonial, afectación al erario público, mala inversión, deficiencia o falta de gestión fiscal, esto en cumplimiento de la armonización del control fiscal con el control interno.

Ahora bien, como se explicó la información reportada por las oficinas de control interno puede ser recibida y tramitada por el sistema de alertas tempranas de control interno SACI, por traslado de los hechos, por informes requeridos o solicitados en el ejercicio de control fiscal o puestos en conocimiento del ente de control, como es el caso que nos ocupa, en el cual el jefe de la oficina de Jefe de la Oficina de Control Interno de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC, quien a través del radicado No. 2024ER0235595 del 17 de octubre de 2024 puso en conocimiento a este ente de control, el resultado de la auditoría interna que realizó en dicha entidad y con el mismo trasladó dos (2) hallazgos administrativos con presunto alcance fiscal, para la competencia de la CGR.

Atendiendo la segunda parte de la pregunta *“... la CGR conoce a través de un traslado de una entidad sobre un presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal, ¿Qué trámite interno debe dársele y quien el competente para tramitarlo?”*, es procedente indicar que, una vez trasladados los referidos hallazgos administrativos con presunto alcance fiscal, le corresponde a la Contraloría General de la República, a través de la Dirección de

Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), las Contralorías Delegadas y Sectoriales, tendrán a cargo el control y manejo de esta información como lo dispone el artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020, que enuncia:

El seguimiento permanente a los bienes, fondos, recursos o intereses patrimoniales de naturaleza pública, para el ejercicio del control concomitante y preventivo está en cabeza de la Contraloría General de la República y podrá realizarse mediante los mecanismos y ejercicios ordinarios o especiales de vigilancia fiscal, y especialmente mediante los siguientes: a) Acceso y análisis de la información; b) Articulación con el Control Social; c) Articulación con el Control Interno; d) Acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; e) Acciones de especial seguimiento; f) Asistencia con voz a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, y g) Las demás que determine el Contralor General de la República.

*Estos mecanismos estarán a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), **las Contralorías Delegadas Generales y Sectoriales**, y las demás dependencias que determine el Contralor General de la República...*

Teniendo en cuenta lo enunciado es evidente que, radicados y trasladados los referidos hallazgos administrativos con presunto alcance fiscal, le corresponde a la Contraloría Delegada para el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como líder del sector, conocer del asunto, para lo cual le corresponde analizar si los hechos enunciados en el referido traslado pueden ser adicionados a una actuación de control micro, auditoría o actuación especial que se encuentre en curso, que se incluya en la planeación de auditorías para la vigencia siguiente, que se le dé el trato de denuncia que sirva de insumo resultado para la vigilancia fiscal de los recursos, y/o derecho de petición que dé respuesta a la entidad interesada en aras de la protección de los recursos públicos evidenciados en riesgo.

De la misma forma la Contraloría Delegada para el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, puede coordinar con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) y Participación Ciudadana, la verificación de información radicada por SACI y/o SIPAR, relacionada con los hechos enunciados a fin de adicionarlos o complementarlos.

En lo que tiene que ver con el trámite interno que se debe seguir, en precedente indicar que, la Contraloría General de la República, a través de la oficina de Planeación y el SIGECI, ha publicado el procedimiento ECP- 02- PR- 001, Procedimiento para la Atención, Trámite y Seguimiento de las Denuncias Fiscales y de los demás Derechos de Petición en la Contraloría General de la República, versión 02, la resolución OGZ0665 de 2018, que lo adoptó y que puede ser consultada en el link <https://congenrep.sharepoint.com/sites/ClicOnline>

Sin embargo, este despacho se permite poner en conocimiento apartes descriptivos del paso a paso a seguir cuando se recibe y se radica una denuncia o relación de hechos con presunta connotación fiscal, así:

“Una vez recibida la denuncia fiscal AAA, el funcionario de la Dirección de Vigilancia Fiscal en el Nivel Central o funcionario del Grupo de Vigilancia Fiscal en el Nivel Desconcentrado define el trámite y lo registra en los sistemas de información que correspondan.

Para el caso de las denuncias A o AA, con el fin de ampliar o complementar la denuncia fiscal, se realiza el recaudo de evidencias, que posteriormente permitirán la atención como una denuncia AAA, y de no lograrse enriquecerla, se decidirá si se requiere solicitar el cambio de clasificación al derecho de petición para el trámite correspondiente. De lo anterior, se debe comunicar al ciudadano.

Analizadas las evidencias recibidas, el funcionario de la Dirección de Vigilancia Fiscal en el Nivel Central o del Grupo de Vigilancia Fiscal en el Nivel Desconcentrado al determinar que la dependencia no tiene la competencia para atender el asunto de la denuncia, debe efectuar de manera inmediata el traslado al competente, de lo cual se debe informar al ciudadano.

Se concluye indicando que el trámite interno a seguir, cuando en la Contraloría General de la República, se reciba en radicación, trasado, comunicación contentiva de hechos que guarda relación con las denuncias fiscales, se debe aplicar lo dispuesto en los procedimientos vigentes del SIGECI, especialmente el trámite de atención a denuncias y derechos de petición y que guarda relación con la atención, trámite y seguimiento de las denuncias fiscales y de los demás derechos de petición.

5. Conclusiones

Las oficinas de control interno, no ejecutan el control, vigilancia y seguimiento en materia de control fiscal, ya que esta función es exclusiva de la Contraloría General de la República, a la luz del artículo 267 de la Constitución Política modificado por el Acto legislativo 04 de 2019 (declarado exequible mediante Sentencia C 140 de 2020 de la Corte Constitucional), es decir que las oficinas de control interno de las entidades estatales no tienen competencia para formular hallazgos con incidencia fiscal. No obstante, en cumplimiento de sus funciones, en desarrollo de su rol de enfoque hacia la prevención, se les facultan para suministrar al ente de control información que determine riesgos asociados al manejo del presupuesto público, presunto detrimento patrimonial, mala gestión e inversión que conlleve a investigar posibles hechos de corrupción.

Si bien, las oficinas de control interno no tienen competencia para proferir hallazgos administrativos con incidencia fiscal, en aras del cumplimiento de la articulación con el control interno, los jefes y oficinas de control interno, tienen la obligación de reportar por cualquier medio idóneo a la Contraloría General de la República, los hechos que involucren recursos públicos y/o que afecten bienes o intereses patrimoniales, con el fin de que la Contraloría, dentro de su ejercicio de control fiscal (control micro, actuaciones especiales, denuncias y/o derechos de petición) proceda a la verificación de los mismos y a la protección del patrimonio público.



En lo que tiene que ver con el trámite interno que se debe seguir, en procedente indicar que, la Contraloría General de la República, a través de la oficina de Planeación y el SIGECI, ha publicado el procedimiento ECP- 02- PR- 001, Procedimiento para la Atención, Trámite y Seguimiento de las Denuncias Fiscales y de los demás Derechos de Petición en la Contraloría General de la República, versión 02, la resolución OGZ0665 de 2018, que lo adopto y que puede ser consultada en el link <https://congenrep.sharepoint.com/sites/ClicOnline>

Cordialmente,



JAVIER TOBO RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó:	Arelys Valencia Valencia
Revisó:	Víctor Adolfo Cortés Sotelo
N.R.	SIGEDOC 2024IE0125041
TDR	80112-033 Conceptos Jurídicos