

Bogotá, D. C.



Doctor
ALLAN MAURICE ALFISZ LÓPEZ
 Jefe Oficina
 Oficina de Control Interno
 Secretaría Distrital de Hacienda
 Kr 30 25 90
 NIT. 899999061
 Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2020IE024641 -2020IE23745
Descriptor general	Control Interno
Descriptores especiales	Informes de auditoría sobre de procesos contables
Problema jurídico	¿Existe una obligación legal que implique, por parte de las Oficinas de Control Interno de las diferentes entidades del Distrito de Bogotá, que estas áreas planifiquen obligatoriamente auditorías al proceso contable y financiero de una entidad?
Fuentes formales	Artículos 209 y artículo 269 de la Constitución Política; Ley 87 de 1993, Decreto Nacional 1083 de 2015, Decreto Nacional 1499 de 2017, Resolución 193 de 2016, expedida por la Contaduría General de la Nación, Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014, Resolución DDC 00003 del 5 de diciembre de 2018, expedida por el Contador General de Bogotá, Resolución SDH-62 de 2015, Resolución SDH-067 del 31 de mayo de 2018, Resolución SDH 0072 del 18 de mayo de 2020.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Manifiesta el Jefe de la Oficina de Control Interno de esta Entidad que la Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de la Auditoría de Regularidad Código 82, realizada en el año 2020, solicitó a la Oficina de Control Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, lo siguiente:

“18. informes de los resultados obtenidos producto de las auditorias realizados por la Oficina de Control Interno a las actividades del proceso contable de la SDH (Estados Financieros, Saldos y movimientos de las cuentas del Libro Mayor, conciliaciones

bancarias, operaciones recíprocas, convenios asociados a las cuentas 1908 y 2902 para la vigencia 2019)”.

Se informa que en la respuesta al ente de control se indicó que no se adelantaron “auditorías”; pero que en el marco de sus funciones y roles se adelantaron actividades de seguimiento y evaluación y que en relación al cierre contable de la vigencia 2019, se presentó el Informe de la Evaluación de Control Interno Contable a la Secretaría Distrital de Hacienda con corte a diciembre 31 de 2019, adelantado por la Oficina de Control Interno, el cual fue reportado debidamente a la autoridad competente y también al órgano de control, en aplicación a la Resolución 193 de 2016, expedida por la Contaduría General de la Nación, en adelante CGN.

En su Informe Final de Auditoría, la Contraloría de Bogotá confirmó, para la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, el siguiente hallazgo:

3.3.2.1. Hallazgo Administrativo por incumplimiento de las funciones legales asignadas a la Oficina de Control Interno, relacionadas con la evaluación y seguimiento permanentes al proceso contable y financiero de la SDH.

El órgano de control señaló en la fundamentación del hallazgo que la Oficina de Control Interno de la SDH no adelantó evaluaciones periódicas al proceso contable y financiero durante la vigencia 2019 y que con ello:

“se incumplen las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 1993, Resolución 193 de 2016 de la CGN, Resolución DDC 000001 del 30/07/2010 expedida por el Contador General de Bogotá, y las disposiciones del MECI soportado en el Decreto 943 de 2014 y Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno.

No se dispone de informes e insumos para la evaluación anual al Control Interno Contable con destino a la CGN, como lo establece la Resolución 706 de 2016 y 193 de 2016, de la CGN y el Manual Técnico del MECI soportado en el Decreto 943 de 2014, para la toma de decisiones”.

La Oficina de Control Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá considera que no se ha incumplido ninguna función establecida en la Ley 87 de 1993, así como tampoco se ha desconocido obligación alguna referente a las disposiciones de la Resolución 193 de 2016 de la CGN.

Así mismo considera que no es posible sustentar incumplimiento respecto a la Resolución DDC-000001 de 2010, expedida por el Contador General de Bogotá, por cuanto dicha norma se encuentra derogada. Finalmente manifiesta el jefe de Control interno que tampoco es posible imputar un incumplimiento de las directrices señaladas en el Decreto 943 de 2014, pues dicho decreto se encuentra derogado por el Decreto 1083 de 2015.

Así mismo, manifiesta que las normas vigentes, como son el Decreto 1083 de 2015, y la Resolución DDC000003 del 5 de diciembre de 2018, expedida por el Contador General de Bogotá, D.C., no establecen la obligación de programar y desarrollar auditorías específicas al proceso contable de una entidad.

Es por ello que, ante la exigencia por parte del ente de control de la realización de auditorías adicionales y específicas sobre procesos de la entidad, como los contables, se solicita concepto respecto de los siguientes interrogantes:

1. *¿Existe una obligación legal que implique, por parte de las Oficinas de Control Interno de las diferentes entidades del Distrito de Bogotá, que estas áreas planifiquen obligatoriamente auditorías al proceso contable y financiero de una entidad, teniendo en cuenta que presuntamente no existe norma vinculante al respecto y que posiblemente se estaría faltado a la independencia, objetividad y autonomía de la Oficina de Control Interno, al permitir que entidades de Control Externo exijan auditorías específicas, aún cuando la respectiva Oficina de Control Interno no limita su actividad al desarrollo de auditorías pues en virtud de su rol y función de seguimiento y evaluación desempeña múltiples acciones (monitoreos, seguimientos, evaluaciones, verificaciones, revisiones, reuniones, etc.)?*
2. *De manera concreta, ¿existe una obligación legal o jurídica que establezca auditorías específicas al proceso contable de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 1993, la Resolución 193 de 2016 de la CGN, la Resolución DDC 000001 del 30/07/2010 expedida por el Contador General de Bogotá, y las disposiciones del MECI soportado en el Decreto 943 de 2014 y Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno?*

CONSIDERACIONES

A efecto de resolver el problema jurídico planteado, se realizará un análisis jurídico de la normativa, incluida la reglamentación al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda, que regula las obligaciones del control interno, en particular si en ella existe la obligación de practicar auditorías al proceso contable y financiero de la entidad..

1. Régimen jurídico del Control Interno

El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 dispone que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. En el mismo sentido, el artículo 269 del mismo texto

constitucional establece que 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.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 87 de 1993,¹ la cual define al Control Interno:

“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.

(...) 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.”

De conformidad con la definición dada por la ley, el Control Interno es un 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.

Referente a la evaluación y control la mencionada Ley señala:

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

Artículo 9o. Definición de la unidad u oficina de coordinación del control interno. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación

¹ “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”

de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

PARÁGRAFO. Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad.” (Resaltado fuera del texto)

En esta Ley no se encuentra disposición que establezca la obligatoriedad explícita para que las oficinas de control interno realicen auditorías al proceso contable y financiero de una entidad.

2. Resolución 193 de 2016 de la CGN²

Revisada la norma se evidencia que la misma incorpora el Procedimiento para la evaluación del control interno contable en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, con el objeto de medir la efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera de las entidades públicas. (Artículo 1º)

La norma dispone que el jefe de la oficina de control interno tiene la responsabilidad de evaluar la efectividad del control interno contable necesario para generar la información financiera de la entidad, con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, definidas en el marco conceptual de la normativa que le sea aplicable a la entidad, así mismo, como producto de la aplicación del instrumento de evaluación, el jefe de la oficina de control interno deberá reportar a la Contaduría General de la Nación el Informe anual de evaluación del control interno contable. (artículo 3º)

Del mismo modo, dispone que el control interno contable debe guardar concordancia con el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014, adoptado mediante el Decreto 943 de 2014. (artículo 3º)

Aunque no se evidencia que la norma le imponga a los jefes de las oficinas de control la obligación puntual de practicar auditorías sobre el proceso contable y financiero de las entidades, si les establece la obligación de realizar la evaluación de la efectividad del control interno contable. (artículo 3º)

² Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable

3. Normas de control interno incluidas en el Decreto Unico de la Función Pública

El Gobierno Nacional expide el Decreto 1083 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*”. El Título 21 de este decreto, que se refiere al sistema de control interno, es aplicable a las entidades territoriales:.

“ARTÍCULO 2.2.21.1.2 *Ámbito de aplicación.* El presente Título se aplica a todos los organismos y entidades del Estado, en sus diferentes órdenes y niveles, así como a los particulares que administren recursos del Estado.

PARÁGRAFO. Las normas del presente Título serán aplicables en lo pertinente, a las entidades autónomas y territoriales o sujetas a regímenes especiales en virtud del mandato constitucional.

Este decreto único del sector determina las funciones del Comité Institucional de control Interno, sin que en este decreto exista la obligación para las oficinas de control interno de realizar auditorías sobre el proceso contable y financiero de las entidades. Para mayor claridad, se cita el artículo respectivo, que se refiere a las auditorías a realizarse en las entidades sujetas a este decreto.

ARTÍCULO 2.2.21.1.6 Funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Son funciones del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno:

(...) b. Aprobar el Plan Anual de Auditoría de la entidad presentado por el jefe de control interno o quien haga sus veces, hacer sugerencias y seguimiento a las recomendaciones producto de la ejecución del plan de acuerdo con lo dispuesto en el estatuto de auditoría, basado en la priorización de los temas críticos según la gestión de riesgos de la administración.

Como bien se puede establecer de las normas citadas, las oficinas de control interno deben auditar los diferentes procesos de la entidad para verificar su gestión, pero tales auditorías deben realizarse, de conformidad con un programa anual de auditorías previamente aprobado por el comité de Coordinación de Control Interno de la entidad correspondiente.

4. Sistema Contable Publico Distrital

Respecto a la vigencia de la Resolución DDC 000001 del 30/07/2010, expedida por el Contador General de Bogotá, es del caso señalar que la misma norma fue derogada expresamente por la Resolución DDC 00003 del 5 de diciembre de 2018³ del Contador General de Bogotá.

³ *Por la cual se establecen lineamientos para la sostenibilidad del Sistema Contable Público Distrital*

En esta última norma se reitera a los jefes de control interno la obligación de evaluar y hacer seguimiento permanente respecto de la existencia y efectividad de los controles al proceso contable, sin embargo no establece de forma expresa la obligación de realizar auditorías al proceso contable.

5. El control interno en la SHD

La Secretaría Distrital de Hacienda en desarrollo de los artículos 6⁴ y 13⁵ de Ley 87 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.21.1.5⁶ del Decreto 1083 de 2015,⁷ modificado por el Decreto 648 de 2017, mediante la Resolución SDH-62 de 2015,⁸ creó el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno de la Secretaría Distrital de Hacienda, la cual su vez fue modificada por la Resolución SDH-067 del 31 de mayo de 2018, en la cual se dispuso:

“Artículo 1°. Denominación: La Secretaría Distrital de Hacienda, de conformidad con la Resolución SDH-62 de 2015, creó el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, que en razón a la actualización normativa de orden nacional y distrital en adelante para todos los efectos dispuestos en la Resolución SDH-62 de 2015 se denominará Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.”

Así mismo, dispuso frente a las funciones del citado Comité Institucional de Coordinación de Control Interno:

⁴*“ARTÍCULO 6o. RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.”*

⁵ *ARTÍCULO 13. COMITE DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Los organismos y entidades a que se refiere el artículo 5o., de la presente Ley, deberán establecer al más alto nivel jerárquico un Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, de acuerdo con la naturaleza de las funciones propias de la organización.*

⁶ *“ARTÍCULO 2.2.21.1.5 Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993, deberán establecer un Comité Institucional de Coordinación de Control Interno como órgano asesor e instancia decisoria en los asuntos del control interno, (...)”r:(...)”*

⁷ *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*

⁸ *“Por la cual actualiza el modelo estándar de Control interno de la Secretaría Distrital de Hacienda de conformidad con el Decreto 1083 de 2015”*

Artículo 2°.- Modificar el artículo 20 de la Resolución SDH – 62 de 2015, el cual quedará del siguiente tenor:

“Artículo 20. ROLES Y RESPONSABILIDADES DEL COMITÉ INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN DE CONTROL INTERNO. Además de los señalados en el Decreto 1826 de 1994 o aquel que lo modifique o sustituya, el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno cumplirá los siguientes roles y responsabilidades:

- a) Impartir lineamientos para la determinación, implantación, complementación y mejoramiento permanente del Sistema de Control Interno de cada entidad.*
- b) Estudiar y revisar la evaluación del Sistema de Control Interno.*
- c) Aprobar el plan de acción propuesto por el Equipo MECI para la implementación y fortalecimiento del Modelo.*
- d) Aprobar el Programa Anual de Auditoria presentado por la Oficina de Control Interno.*
- e) Recomendar acciones de mejora para la eficiencia, eficacia y efectividad del Sistema.*
- f) Propender por una adecuada implementación de procedimientos de control interno para todos los riesgos significativos, independientemente de su naturaleza (operativa, de cumplimiento, financieros, fiscales).” (Resaltado fuera del texto)*

Como bien puede notarse de lo reglado por el literal d) de este artículo, el rol y responsabilidad de la aprobación del Programa Anual de Auditoria está en cabeza del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. En este marco, tal Comité tiene la discrecionalidad para determinar las auditorias a realizarse, sin que se haya establecido que alguna de ellas sea obligatoria de manera automática.

La misma Resolución SDH-067 del 31 de mayo de 2018 reitera lo manifestado:

Artículo 3°.- Modificar el artículo 27 de la Resolución SDH – 62 de 2015, el cual quedará del siguiente tenor:

“Artículo 27. COMITÉ INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN DE CONTROL INTERNO. La Secretaría Distrital de Hacienda, tendrá un Comité de Coordinación de Control Interno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 87 de 1993 y el cual deberá cumplir la funciones establecidas en los Decretos 1826 de 1994; 648 de 2017 y 215 de 2017, así:

- a). Evaluar el estado del sistema de Control interno de acuerdo con las características propias de cada organismo o entidad y aprobar las modificaciones, actualizaciones y acciones de fortalecimiento del sistema a partir de la normatividad vigente, los informes presentados por el jefe de control interno o quien haya sus veces, organismos de control y las recomendaciones del equipo MECI;*

b) Aprobar el Plan Anual de Auditoría de la entidad presentado por el jefe de control interno o quien haga sus veces, dentro del mes de enero de cada vigencia (sic) hacer sugerencias y seguimiento a las recomendaciones producto de la ejecución del plan de acuerdo con lo dispuesto en el estatuto de auditoría, basado en la priorización de los temas críticos según la gestión de riesgos de la Administración. En caso de presentar incumplimiento al plan de auditoría, tomará correctivos oportunos mediante ajustes correspondientes para lograr su cumplimiento.(...)

De lo anterior se establece que la práctica de auditorías obedece a un proceso de planificación por parte de la oficina de control interno, el cual debe ser presentado al respectivo Comité Institucional de Coordinación de Control Interno para su aprobación, instancia que en últimas define cual de ellas deben ser practicadas por la Oficina de Control Interno.

Por otra parte, se revisó el Estatuto de Auditoria Interna de la Secretaria Distrital de Hacienda, adoptado mediante Resolución SDH 0072 del 18 de mayo de 2020, norma que si bien regula como debe darse el proceso de auditoría interna en la entidad, no contempla disposición que ordene la obligatoriedad de la práctica de auditoría al proceso contable de la entidad.

En consideración a lo anteriormente analizado, se encuentra que no existe disposición legal que determine expresamente la obligatoriedad de la práctica de auditorías al proceso contable de las entidades.

La Oficina de Control Interno tiene la responsabilidad de evaluar la efectividad del control interno contable necesario para generar la información financiera de la entidad, por lo cual debe reportar a la Contaduría General de la Nación el Informe anual de evaluación del control interno contable.

El programa anual de auditoria de una entidad debe ser aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la entidad, instancia que define cuáles auditorias deben practicarse.

CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, se procede a responder los interrogantes planteados en la consulta:

1.- ¿Existe una obligación legal que implique, por parte de las Oficinas de Control Interno de las diferentes entidades del Distrito de Bogotá, que estas áreas planifiquen obligatoriamente auditorías al proceso contable y financiero de una entidad, teniendo en cuenta que presuntamente no existe norma vinculante al respecto y que

posiblemente se estaría faltado a la independencia, objetividad y autonomía de la Oficina de Control Interno, al permitir que entidades de Control Externo exijan auditorías específicas, aún cuando la respectiva Oficina de Control Interno no limita su actividad al desarrollo de auditorías pues en virtud de su rol y función de seguimiento y evaluación desempeña múltiples acciones (monitoreos, seguimientos, evaluaciones, verificaciones, revisiones, reuniones, etc.)?

De la normatividad arriba analizada no se establece de manera expresa la obligación legal para que las oficinas de control interno de las entidades deban planificar y realizar auditorías al proceso contable de las respectivas entidades.

2- De manera concreta, ¿existe una obligación legal o jurídica que establezca auditorías específicas al proceso contable de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley 87 de 1993, la Resolución 193 de 2016 de la CGN, la Resolución DDC 000001 del 30/07/2010 expedida por el Contador General de Bogotá, y las disposiciones del MECI soportado en el Decreto 943 de 2014 y Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno?

Tal como se manifestó en la anterior respuesta, las normas vigentes nacionales y distritales no han establecido la obligación de realizar auditorías al proceso contable de las entidades públicas y, en particular, de la Secretaría Distrital de Hacienda.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Alfonso Suarez Ruiz