



* 2 0 2 0 5 0 0 0 1 2 9 3 7 1 *

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20205000129371
Fecha: 01/04/2020 02:37:38 p.m.

Referencia: Responsabilidad frente a la consolidación y seguimiento de los planes de mejoramiento producto de los diferentes procesos de auditorías, Roles para las Oficinas de Planeación y Control Interno. Radicado No. 20202060092292 del 03 de marzo de 2020

Respetadas Doctoras:

En atención a su comunicación de la referencia, a continuación nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

CONSULTA:

(...)

1. ¿Cuál es el rol de las Oficinas Asesoras de Planeación frente a la definición y monitoreo de planes de mejoramiento derivados de las auditorías internas o seguimientos que realiza la OCI?
2. ¿Cuáles son las funciones que debe desarrollar la Oficina Asesora de Planeación, como parte de la segunda línea de defensa frente a los planes de mejoramiento?
3. ¿Cuáles son las funciones que debe desarrollar la Oficina de Control Interno, como tercera línea de defensa?
4. ¿Cómo puede la Oficina de Control Interno servir de facilitador al auditado (de acuerdo a lo establecido en la “Guía rol de las unidades y oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces”), cuando sea requerido sobre metodologías para el establecimiento de causas, acciones o controles efectivos?. Lo anterior, para evitar perder su independencia cuando realiza la evaluación al Plan de Mejoramiento. (...)

ANÁLISIS:

Para dar respuesta a sus inquietudes es necesario hacer las siguientes precisiones:

En primer lugar, frente a las Oficinas de Control Interno el artículo 9° 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", le corresponde a dicha oficina, asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

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". (Subrayado fuera de texto)

De este modo las Oficinas de Control Interno como agentes dinamizadores del Sistema de Control Interno realizan una gama de actividades en torno a los cinco (5) roles ya mencionados, y especialmente a través de los roles de Enfoque hacia la prevención y el de Evaluación y Seguimiento se enmarcan las actividades relacionadas con su consulta.

Cabe señalar en este caso, que la Guía de Auditoría para Entidades Públicas emitida por este Departamento Administrativo, define una serie de lineamientos basados en las normas y estándares internacionales en esta materia, en este caso, la Norma Internacional relacionada con el tema de planes de mejoramiento define lo siguiente:

Norma 2500 – Seguimiento del progreso

El Director Ejecutivo de Auditoría debe establecer y mantener un sistema para monitorear la disposición de los resultados comunicados a la dirección.

Introducción:

Para cumplir esta Norma, el Director Ejecutivo de Auditoría (DEA) debe comenzar por tener un claro conocimiento del tipo de información y el nivel de detalle que esperan tener el Consejo y la alta dirección sobre la supervisión de la materialización de los resultados del trabajo de auditoría, que debe realizar la actividad de Auditoría Interna. Los resultados, habitualmente, se refieren a las observaciones desarrolladas en los trabajos de aseguramiento y consultoría que hayan sido comunicados a la dirección del área auditada para que ponga en marcha acciones correctivas. (Subrayado fuera de texto)

Acorde con esta norma el Jefe de Control Interno ("DEA" para el lenguaje del Instituto de Auditores), genera acciones para la mejora a partir de sus procesos de auditoría interna (aseguramiento) y a partir del ejercicio de actividades de asesoría y acompañamiento (consultoría). Estas acciones denominadas correctivas se deben asociar a los planes de mejoramiento, cuando se trate de procesos de auditoría que la Oficina de Control Interno ha

desarrollado acorde con su planeación; en cuanto a las acciones que puedan generarse como producto de las asesorías y acompañamientos llevados a cabo por dicha oficina, se tratará de recomendaciones que deben ser analizadas por parte de la administración para su aplicación.

Al respecto cabe aclarar, que si bien el Esquema de Líneas de Defensa ubica a la Oficina de Control Interno en la 3ª línea y se asocia a la evaluación independiente o auditoría interna que dicha oficina adelanta, esto no quiere decir que no deba dar cumplimiento a los demás roles establecidos en el Decreto 648 de 2017 ya citado.

Es por esto, que la Oficina de Control Interno debe presentar al inicio de cada vigencia el Plan Anual de Auditorías, el cual, bajo los lineamientos de la Guía de Auditoría debe establecer acciones para los 5 roles que a esta oficina le competen, por lo tanto, es completamente viable que se definan actividades de asesoría y acompañamiento en materia de análisis de causas como las que indica en su consulta, lo que en ningún caso va a afectar su independencia, toda vez que se trata de propuestas de mejora a través de metodologías que permitan a la entidad avanzar en estos procesos, que seguramente se han evidenciado como débiles y recurrentes en sus procesos auditores, así como por parte del organismo de control, por lo que se hace relevante este tipo de acompañamientos para la entidad.

Se debe señalar en este caso, que este tipo de actividades pueden traslaparse con la Oficina Asesora de Planeación, será necesario que en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control interno, escenario donde se aprueba el Plan Anual, que se defina su coordinación o trabajo articulado entre las 2 oficinas, evitando ahondar las situaciones que se vienen presentando.

En cuanto a los Planes de Mejoramiento producto de las auditorías que adelanta el organismo de control, la Guía Rol de las Oficinas de Control Interno mencionada en su comunicación, establece lo siguiente:

La Unidad de Auditoría Interna, Control Interno o quien haga sus veces sirve como puente entre los entes externos y la entidad con el fin de facilitar el flujo de información con dichos organismos teniendo en cuenta el amplio conocimiento que ésta unidad tiene de la organización.

Para el desarrollo de este rol se debe identificar previamente la información relevante referente a: Fechas de visita, alcance de las auditorías, informes periódicos, requerimientos previos del órgano de control, entre otros aspectos, los cuales pueden ser previstos y comunicados oportunamente a la administración.

El objetivo de este rol es coadyuvar para que la entidad supere con los mejores resultados la evaluación del organismo de control. (Subrayado fuera de texto)

En este sentido, la labor del jefe de control interno es facilitar la comunicación entre el órgano de control y la entidad, para ello puede asesorar a los procesos en los siguientes aspectos:

- i) Oportunidad: Que se entregue la información en los tiempos establecidos por el organismo de control.

- ii) Integridad: Que se esté dando respuesta a todos y cada uno de los requerimientos, se debe señalar en este caso que los responsables de los contenidos serán los líderes de los procesos involucrados.
- iii) Coherencia: Que la información suministrada esté acorde con el tema solicitado o con el requerimiento específico.

Para el desarrollo de este rol la entidad debe adoptar políticas y/o procedimientos que suministren lineamientos claros en cuanto a la distribución de la información fuera de la entidad de acuerdo con la normatividad interna y externa en la materia, teniendo en cuenta:

- La autorización requerida para distribuir información fuera de la entidad y las personas autorizadas.
- Pautas sobre los tipos de información permitidos y no permitidos de ser difundidos.
- Las regulaciones de privacidad, las regulaciones de otro tipo y las consideraciones legales relacionadas con la difusión de información fuera de la entidad.
- Definición de las partes interesadas externas a la entidad que requieren información.

Dicha política de operación o procedimiento que se establezca requiere de un análisis interno acorde con la complejidad de la entidad, su entorno, sector en el cual desarrolla sus actividades, entre otros aspectos con el fin de definir los niveles de autoridad y responsabilidad en la estructuración y entrega de la información.

En consecuencia, la Oficina de Control Interno en cumplimiento de su rol de relación con entes externos de control debe plantear labores de asesoría y acompañamiento puntuales a los procesos y sus líderes, de modo tal que la entidad pueda adelantar de una manera armónica este proceso y que se puedan obtener los resultados esperados en la evaluación que se adelanta, lo que implica que para los planes de mejoramiento la OCI debe establecer los mecanismos para su seguimiento y reporte al respectivo organismo de control.

Ahora bien, dado el objeto de su consulta, es pertinente considerar desde el punto de vista conceptual y metodológico los Planes de mejoramiento, los cuales, de forma general atienden un concepto global de mejora, como aspecto integral que permite avanzar hacia la consecución de los objetivos institucionales, la misión y visión de las entidades, mediante el concurso de diferentes actores entre los que se encuentran las Oficinas de Control Interno de las entidades, los entes de control fiscal, y paralelamente se encuentran los servidores en todos los niveles, quienes con su participación aportan para resolver y dar cumplimiento a sus observaciones y hallazgos.

Acorde con lo anterior, se debe señalar que los Planes de Mejoramiento son el conjunto de elementos de control que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones que se generan como consecuencia de los procesos de autoevaluación, auditoría interna y de los Órganos de Control, así mismo se incluyen otras evaluaciones externas, como pueden ser las

de organismos de certificación, en caso que cuenten con certificaciones bajo normas internacionales.

Ahora bien, frente a la estructuración de los planes de mejoramiento por procesos, bien sea como producto de auditorías internas de la Oficina de Control Interno o bien las llevadas a cabo por parte del órgano de control, se deben desarrollar análisis de causas, acciones para resolver el hallazgo y definir fechas de seguimiento a las mismas, aspectos que le corresponden de forma directa al líder del proceso o área auditada.

En cuanto a la consolidación para el seguimiento y efectividad de los mismos, es importante señalar que 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” establece lo siguiente:

Artículo 2.2.22.1.1 SISTEMA DE GESTIÓN. El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el marco de la legalidad y la integridad. (Subrayado fuera del texto)

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)

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.

En este sentido, la nueva estructura del MECI, la cual se ha alineado a las buenas prácticas de control referenciadas desde el Modelo COSO¹, razón por la cual la estructura del MECI 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.

Esta estructura está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos servidores de la entidad, no siendo ésta una tarea exclusiva de las oficinas de control interno.

¹ Se basa en la estructura del Modelo COSO/INTOSAI

En consecuencia, es posible afirmar que para el diseño y posterior seguimiento a la estructura de control de la entidad, atendiendo lo definido en las líneas de defensa encontramos lo siguiente:

- a) Línea Estratégica: Corresponderá a la Alta Dirección establecer desde el Direccionamiento Estratégico los lineamientos necesarios para que los controles definidos para la entidad tengan un enfoque basado en riesgos y evaluarlos de forma sistemática en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.
- b) 1ª Línea de Defensa: Corresponde a los servidores en sus diferentes niveles la aplicación de los controles tal como han sido diseñados, como parte del día a día y autocontrol de las actividades de la gestión a su cargo.
- c) 2ª Línea de Defensa: Corresponde a la Media y Alta Gerencia, donde se incluyen las Oficinas Asesoras de Planeación o quienes hagan sus veces, los Líderes de Proceso, Coordinadores, supervisores o interventores de contratos o proyectos entre otros, a quienes corresponde establecer mecanismos que les permitan ejecutar un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, orientando y generando alertas a la 1ª línea de defensa.
- d) 3ª Línea de Defensa: Corresponde a la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces hacer el seguimiento objetivo e independiente de la gestión, utilizando los mecanismos y herramientas de auditoría interna, o bien estableciendo cursos de acción que le permitan generar alertas y recomendaciones a la administración, a fin de evitar posibles incumplimientos o materializaciones de riesgos en los diferentes ámbitos de la entidad.

Atendiendo los anteriores lineamientos, frente a los planes de mejoramiento en 1ª línea de defensa se encuentra el líder responsable del proceso, programa o proyecto (según corresponda), quien debe establecer su análisis de causas y determinar las acciones concretas y fechas de cumplimiento, a fin de resolver el hallazgo correspondiente. En ejercicio de esta línea deberá ejecutar las acciones determinadas en el plan de mejoramiento, dando cumplimiento a las fechas definidas, ya que esta es la base para el posterior seguimiento.

Frente al seguimiento de 2ª línea de defensa, la Oficina de Planeación o quien haga sus veces, como instancia asesora y transversal en la entidad, es responsable de consolidar todos los planes de mejoramiento producto de las diferentes auditorías, tanto internas como externa y debe ejercer una supervisión general del tema, a fin de analizar el estado de las acciones que se han definido y su avance en términos de la mejora para la entidad.

Para adelantar estas acciones será necesario que la Oficina de Control Interno suministre los seguimientos de sus auditores a los planes suscritos con las diferentes áreas o procesos, lo que indica que la consolidación y análisis que llevará a cabo la Oficina de Planeación dependerá de los insumos entregados por los auditores, tanto de la OCI como de otras instancias internas, como podrían ser los auditores internos formados en normas internacionales, si aplican.

De otro lado, frente a los planes de mejoramiento suscritos con el organismo de control, acorde con el rol de relación con entes externos de control explicado en apartes anteriores, su seguimiento es responsabilidad de la Oficina de Control Interno, por lo que de igual forma, deberá entregar la información correspondiente para la consolidación a la que nos hemos referido, adelantada por la Oficina Asesora de Planeación.

Finalmente, como 3ª línea de defensa se encuentra la Oficina de Control Interno o quien hace sus veces, quienes en el marco de sus procesos auditores, debe hacer el seguimiento a los planes suscritos con cada área o proceso, ya que se constituye en la última fase de dicho proceso, esta tarea la coordina internamente con sus auditores y se dará en la fechas que se establecieron en cada plan acorde con los hallazgos identificados.

De otro lado, en cumplimiento de su rol de relación con entes externos de control deberá hacer el seguimiento a los planes suscritos con el organismo de control, atendiendo la regulación correspondiente, atendiendo las resoluciones y circulares que expide la Contraloría de Bogotá.

Es claro en este caso, que los primeros responsables son los jefes de área o líderes de proceso quienes deben establecer el análisis de causas y las acciones para resolver los hallazgos del organismo de control, pero la OCI debe establecer mecanismos que le permitan conocer el estado de las acciones en la fechas que se hayan determinado y generar los reportes correspondientes tanto al organismo de control, como internamente a la oficina de planeación, quien consolida la totalidad de planes, tal como se ha explicado.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible concluir lo siguiente:

Conceptualmente para ambas oficinas, se debe tener en cuenta que los Planes de Mejoramiento, de forma general atienden una estructura global de mejora, como aspecto integral que permite avanzar hacia la consecución de los objetivos institucionales, la misión y visión de las entidades, mediante el concurso de diferentes actores entre los que se encuentran las Oficinas de Control Interno de las entidades, los entes de control fiscal, y paralelamente se encuentran los servidores en todos los niveles, quienes son responsables de resolver y dar cumplimiento a sus observaciones y hallazgos.

Acorde con lo anterior, se debe señalar que los Planes de Mejoramiento son el conjunto de elementos de control que consolidan las acciones de mejoramiento necesarias para corregir las desviaciones encontradas en el Sistema de Control Interno y en la gestión de operaciones que se generan como consecuencia de los procesos de autoevaluación, auditoría interna y de los Órganos de Control, así mismo se incluyen otras evaluaciones externas, como pueden ser las de organismos de certificación, en caso que aplique.

Ahora bien, frente a la estructuración de los planes de mejoramiento por procesos, bien sea como producto de auditorías internas de la Oficina de Control Interno o bien las llevadas a cabo por parte del órgano de control, se deben desarrollar análisis de causas, acciones para resolver

el hallazgo y definir fechas de seguimiento a las mismas, aspectos que le corresponden de forma directa al líder del proceso o área auditada.

En cuanto al seguimiento y cierre de los planes de mejoramiento, así como su correspondiente consolidación, estas actividades deben responder a la estructura explicada en el análisis de la presente comunicación, atendiendo las funciones y roles de la OCI, así como el esquema de líneas de defensa establecido en la 7ª Dimensión de Control Interno del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, a través de cual las Oficinas de Planeación se vinculan a la 2ª línea de defensa al ser una instancia asesora y transversal frente a la gestión institucional.

Con base en este marco general y el desarrollo técnico desplegado en el análisis, procedemos a responder sus inquietudes así:

1.- 2.- Para estas dos primeras inquietudes, la Oficina Asesora de Planeación como 2ª línea de defensa debe adelantar la consolidación de todos los planes de mejoramiento de la entidad, independientemente de la fuente (auditorías de la OCI, del organismo de control o del ente certificador externo), ya que se trata de un ejercicio global de mejora. Este esquema de consolidación se debe definir teniendo en cuenta que permita la generación de alertas tempranas y análisis de datos que faciliten el reporte a la Alta Dirección, Línea Estratégica en relación con el Sistema de Control Interno, por lo que no se trata de un repositorio de información, sino de un mecanismo de control para el análisis del proceso de mejora con que cuenta la entidad que permita a la administración la toma de decisiones a tiempo y basado en hechos y datos.

Ahora bien, para esta consolidación la OCI debe suministrar la información correspondiente a los seguimientos y cierres que adelantan sus auditores, frente a los planes de mejoramiento suscritos con las áreas o procesos, como producto de sus auditorías internas, toda vez que como se explicó en el análisis, la norma internacional establece que dicha oficina tiene una fase final dentro del proceso auditor y es el seguimiento y cierre cuando haya lugar a estos planes de mejoramiento.

Así mismo, será necesario que suministre información sobre el seguimiento a los planes de mejoramiento producto de las auditorías del organismo de control, en cumplimiento de los roles de relación con entes externos de control y el de seguimiento y evaluación.

En lo que tiene que ver con planes de mejoramiento producto de auditorías externas, como serían las de organismos certificadores, esta información es de responsabilidad de la Oficina de planeación, ya que las evaluaciones a sistemas bajo estándares internacionales se establecen como evaluaciones de 2ª línea de defensa y los auditores formados en estas materias deben coordinarse desde dicha oficina, por lo que esta información sí proviene de la misma oficina de planeación.

3. Para la Oficina de Control Interno, acorde con lo expresado en el análisis y lo señalado en el punto anterior, se debe precisar, que si bien el Esquema de Líneas de Defensa ubica a la Oficina de Control Interno en la 3ª línea y se asocia a la evaluación independiente o auditoría

interna, esto no quiere decir que no deba dar cumplimiento a los demás roles establecidos en el Decreto 648 de 2017 (5 en total), por lo que a través del Plan Anual de Auditoría se deben establecer las actividades que den cuenta de los mismos.

De este modo, es claro que frente a los planes de mejoramiento que la Oficina de Control Interno es responsable de adelantar el seguimiento y posterior cierre, cuando haya lugar, a aquellos planes producto de sus auditorías internas, así como a aquellos producto de las auditorías del organismo de control, atendiendo la regulación que dicho organismo establezca, en su caso acorde con lo que defina la Contraloría de Bogotá.

Acorde con esta información, su oficina suministrará los datos correspondientes para la consolidación general que adelante la Oficina de Planeación para sus análisis, tal como se ha explicado en el punto anterior.

4. Para la definición de estos procesos de acompañamiento es necesario que los incluya como acciones en el Plan Anual de Auditoría, de manera tal que en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control se analicen y coordinen en lo que corresponda con la Oficina de planeación.

En consecuencia, reiteramos que es completamente viable que se definan actividades de asesoría y acompañamiento en materia de análisis de causas, lo que en ningún caso va a afectar su independencia, toda vez que se trata de propuestas de mejora a través de metodologías que permitan a la entidad avanzar en estos procesos.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



MARIA DEL PILAR GARCIA GONZÁLEZ
Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Myriam Cubillos Benavides/María del Pilar García González
11302.8.2