



Bogotá D.C.

Señor
CARLOS EDUARDO TOVAR GALINDO
Jefe Oficina de Control Interno
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR
ctovarg@car.gov.co
Ciudad

Referencia: Aclaración marco legal y alcance del desarrollo y contratación de auditorías forenses en el marco del Decreto 1600 de 2024. Radicado No. 20252060470582 del 17 de julio de 2025.

Reciba un cordial saludo.

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

1. *Ámbito de acción de las Oficinas de Control Interno en la realización de auditorías forenses dentro de las entidades del sector público, conforme a lo establecido en el Decreto 1600 de 2024.*

2. *Responsabilidades específicas que deben asumir las Oficinas de Control Interno en la detección e investigación de hechos irregulares o delitos relacionados con el manejo de recursos públicos.*

Para abordar esta inquietud es conveniente indicar en primera medida que en materia de control interno la Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad para todas las entidades públicas para su implementación, en los siguientes términos:

“ARTICULO 209. (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 269 señala:

“ARTÍCULO 269. 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.” (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con la disposición constitucional, la administración pública, en todos sus órdenes debe tener un control interno, en los términos que señala la ley, y 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 tales disposiciones, 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*”, dispone:

“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 reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.” (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con el artículo 9º de la ley 87 de 1993, 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 de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Ahora bien, dado el objeto de su consulta, es preciso señalar frente a las funciones designadas al Jefe de Control Interno o quien haga sus veces en las entidades del Estado, que la misma Ley 87 de 1993, dispone en su artículo 12 lo siguiente:

“ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:

a) Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno;

b) Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;

c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;

d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;

e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;
(Subrayado fuera del texto)

f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin de 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. (Subrayado fuera del texto)

k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;

l) Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

Parágrafo. - En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones. (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, se debe precisar que la labor de las oficinas de control interno es preminentemente asesora y sus labores operativas se limitan exclusivamente a las necesarias para formarse un juicio sobre la materia objeto de análisis; conforme a ello, el asesor, coordinador, auditor interno debe ocuparse de **verificar** que los controles establecidos en los diferentes procesos, procedimientos, políticas de operación, entre otros elementos del Sistema de Control Interno, se cumplan, que existan responsables, adecuados mecanismos de seguimiento, segregación de funciones, entre otros aspectos que garanticen de forma razonable el cumplimiento de los objetivos y metas, así como **generar alertas y recomendaciones que puedan llegar a evitar situaciones no deseadas o posibles actos de corrupción.**

Por su parte, la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” en relación con dichos servidores determinó:

ARTÍCULO 9o. REPORTE DEL RESPONSABLE DE CONTROL INTERNO. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:

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 al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como a los Organismos de Control, los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones.

El jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno deberá publicar cada cuatro (4) meses en la página web de la entidad, un informe pormenorizado del estado del control interno de dicha entidad, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave.

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 fuera de texto)

De acuerdo con la normatividad en cita, el Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno en las entidades tiene la obligación de reportar ante los organismos de

control que correspondan, las irregularidades o posibles actos de corrupción que haya podido evidenciar a través de sus auditorías internas u otros seguimientos realizados, así como aquellas sobre las cuales tenga conocimiento por información que se allegue ante ésta. Lo anterior, considerando, que como se ha mencionado, la labor de este componente del Sistema de Control Interno se limita a verificar la existencia y concluir respecto de la eficacia operativa de los controles establecidos en la operación institucional, de tal manera que provea aseguramiento razonable en el cumplimiento de los objetivos y metas.

En este sentido, conviene referirnos al régimen de control interno a partir del análisis adelantado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como máxima autoridad de lo contencioso administrativo, mediante concepto con número de Radicación: 2454 emitido por el Consejero Ponente: Óscar Darío Amaya Navas, en respuesta a solicitud elevada por parte del Director de este Departamento Administrativo y que al respecto señala lo siguiente:

“El control interno es un instrumento de naturaleza gerencial que tiene como objetivo lograr el control efectivo de la gestión de una institución, con el fin de que su desempeño mejore en términos de calidad y eficiencia, y, por ende, se garantice el cumplimiento de los fines estatales.

(...)

El control interno tiene su fundamento constitucional en los artículos 209, inciso 2, y 269. La primera disposición contiene la obligación, para la administración pública, en todos sus órdenes, de tener «un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».24 Y la segunda disposición, les impone a las entidades públicas la obligación de «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».25

Al respecto, dijo la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

de las entidades territoriales, pero es menester observar las reglas especiales pertinentes que trae la ley 142 de 1994 en disposiciones tales como las contenidas en sus artículos 24, 27, 49, 50, 51 y 72» (Resaltado de la Sala). // Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1253 del 6 de abril de 2000: «... y en cuanto al régimen jurídico de éstas y de las entidades públicas que tengan por objeto la prestación de los mismos, reitera como norma especial, las disposiciones de la ley 142

de 1994 y las que la complementen, sustituyan o adicionen, y en los aspectos no regulados por ellas, ordena que se aplique lo previsto en la ley 489 bajo análisis (art. 84)»

4.1 Con el fin de desarrollar el artículo 209 de la Carta, las autoridades administrativas deben tener un Control Interno que debe basarse en los principios consagrados en ese mandato superior y en los términos establecidos por la ley, para así cumplir con los fines señalados por el Estado. Con este Control Interno se pretende garantizar que las entidades cumplan con sus deberes en beneficio de la comunidad, ya que es evidente que esta función administrativa debe ser ejercida

por los empleados y trabajadores del Estado en todo el territorio nacional. (...)

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia dada por la Constitución al sistema de Control Interno, haciendo una detallada y clara exposición de este tipo de control a la administración pública, catalogándolo, junto con las contralorías en el ámbito de sus competencias, como un instrumento de naturaleza gerencial de la mayor importancia dentro de la estrategia institucional con el fin de lograr un efectivo control de gestión y, por contera, de garantizar el cumplimiento de los objetivos superiores asignados a los diferentes órganos del poder público, los cuales se concretan en la realización material de los fines esenciales del

Estado atendiendo precisamente a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 Superior.18

Es importante recordar que este Control Interno es de primer grado, en tanto que el Control Fiscal es de segundo grado, pero que estos dos tipos de controles se articulan, por lo cual el control ejercido por las contralorías está condicionado por la eficacia que se dé en el control de primer grado al interior de las entidades estatales. En este sentido, en el artículo 269 CP el Constituyente fue enfático al señalar que en el interior de las entidades debe haber un control de primer grado que es el interno: (...).”.

De la anterior consideración del alto tribunal, se infiere entonces que el control interno tiene una función fundamental en la gestión de las entidades públicas, ya que reitera en su papel protagónico como instrumento gerencial que busca garantizar la eficiencia, calidad y cumplimiento de los fines esencial del Estado a partir de las disposiciones constitucionales desarrolladas en los artículos 209 y 269, el cual debe ser diseñado y ejercido conforme a la ley, con el objetivo de promover la transparencia, la moralidad, y la eficacia administrativa en beneficio de la comunidad.

La jurisprudencia ha resaltado su importancia como una herramienta clave dentro de la estrategia institucional, siendo de primer grado y complementándose, entre otros con el control fiscal de segundo grado, en el denominado control multinivel desarrollado a través de las disposiciones del Decreto 403 de 2020, en un proceso que requiere de una articulación eficiente para garantizar el correcto ejercicio de la función pública.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-996/01 del 19 de septiembre de 2001, Magistrado ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra, mediante la cual se analizó la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48, 49, 57 y 61, incisos primero y segundo de la Ley 200 de 1995 “por la cual se adopta el Código Único Disciplinario”, en relación con el Sistema de Control Interno preciso lo siguiente:

“(…) Distinto resulta el control disciplinario al control de gestión de la función administrativa, que igualmente encuentra su fundamento constitucional en el artículo 209 Superior y, como acertadamente lo afirma el demandante, en el artículo 269 ibidem, en el cual fue enfático el Constituyente al disponer que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno y, que como lo ha dicho esta Corte, ese control es “principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública”[4].

En desarrollo del mandato contenido en el artículo 269 citado, se expidió la Ley 87 de 1993, por la cual se consagran normas para el ejercicio de ese control en las entidades y organismos del Estado. En su artículo 1º, la ley mencionada define la naturaleza del control interno en los siguientes términos: “Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

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

Se observa entonces, que no hace falta un esfuerzo especial para advertir que el control disciplinario interno y el control interno de gestión, aunque tienen la misma

finalidad[5] cual es contribuir al servicio de los intereses generales del Estado estableciendo mecanismos para la adecuada y correcta gestión administrativa, difieren sustancialmente en los objetivos. Mientras el control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas, el control interno de gestión se encuentra encaminado a lograr la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, tendiente a la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado. (...) (Negrita y subrayado fuera de texto)

En definitiva, a partir entonces de los desarrollos adelantados por las altas cortes, a través de diferentes actuaciones jurisprudenciales que requerían el análisis del espíritu tanto del constituyente como del legislador al disponer el diseño y operación del Sistema de Control Interno y de sus componentes, resulta más que evidente que este observa alcances y limitaciones propias coincidentes tanto en el concepto del Consejo de Estado como en la Sentencia de la Corte Constitucional, y es que el control interno de gestión se establece como un mecanismo dedicado a mejorar la eficiencia y modernización de la administración pública, orientado a optimizar los procesos y resultados institucionales en beneficio de los intereses generales del Estado, que a diferencia, por decir algo, del control disciplinario o del control fiscal de segundo nivel, este tipo de control no tiene como finalidad investigar ni reprochar conductas individuales de los servidores públicos; pues **su enfoque, se reitera, está en la gestión y en el logro de metas institucionales, contribuyendo así a una administración más eficiente y eficaz sin incurrir en juicios sobre la conducta personal de los funcionarios públicos.**

Es así que, dado el objeto de su consulta, en lo que tiene que ver con la aplicación de esquemas relacionados con la auditoría forense, nos referiremos a documentos de apoyo que desde esta Dirección Técnica se han explorado para tener un acercamiento conceptual al tema e iniciaremos por señalar que este tipo de auditoría se define como:

El término forense nace del latín “forensis” que significa público y de “fórum” que significa foro, plaza pública o de mercado en las antiguas ciudades romanas donde se trataban las asambleas públicas y los juicios, en relación con la contaduría, el termino forense se encamina a aportar pruebas y evidencias de tipo penal, por tanto, la auditoría forense es una auditoría especializada en descubrir, divulgar y atestar sobre fraudes y delitos en desarrollo de las funciones públicas y privadas (Lugo, 2015, p. 3).

De este modo la auditoría forense es una herramienta que busca combatir la corrupción, la cual posee unas fases, características y unos procesos a seguir, con un enfoque objetivo y disciplinado, que busca evidenciar realidades económicas mediante la recolección de pruebas suficientes para la toma de decisiones¹.

En cuanto a las características para su desarrollo, acorde con el mismo documento antes citado, se resumen de la siguiente manera:

Características de la auditoría forense	
Propósito	Prevención y detección del fraude financiero. Debe señalarse que es competencia exclusiva de la justicia establecer si existe o no fraude (delito). El auditor forense llega a establecer indicios de responsabilidades penales que, junto con la evidencia obtenida, pone a consideración del juez correspondiente para que se dicte

¹ Puche Flérez, Mario Andrés y Velasco Sanabria Jhon Edilson. La auditoría forense: proceso y características. Universidad La Gran Colombia. Especialización Control de Gestión y Revisoría Fiscal. Bogotá, D. C. 2018.

Características de la auditoría forense	
	sentencia.
Alcance	periodo que cubre el fraude financiero sujeto a investigación (auditoría).
Orientación	Retrospectiva, respecto del fraude financiero y auditado, y prospectiva a fin de recomendar la implementación de los controles preventivos, detectivos y correctivos necesarios para evitar a futuro fraudes financieros. Cabe señalar que todo sistema de control interno proporciona seguridad razonable pero no absoluta de evitar errores y/o irregularidades.
Normatividad	Normas de auditoría financiera e interna en lo que fuere aplicable, normas de investigación, legislación penal, disposiciones normativas relacionadas con fraudes financieros.
Enfoque	Combatir la corrupción financiera, pública y privada.
Auditor a cargo (Jefe de equipo)	Multidisciplinario: Abogados, ingenieros en sistemas (auditores informáticos), investigadores (públicos o privados), agentes de oficinas del gobierno, miembros de inteligencia o contrainteligencia de entidades como policía o ejército, especialista.

Fuente: Adaptado de "Auditoría del control interno" por A. Mantilla, 2005, p. 709. Copyright 2005 por ECOE.

La utilidad va directamente asociada a la prevención y detección de delitos financieros, sin embargo, se aclara que la justicia es la única que puede establecer si hay o no delito financiero. Esta labor es enfocada a la identificación de controles preventivos, detectivos y correctivos para evitar fraudes. Es una de las más completas puesto que en ella deben ir inmersas todas las normatividades legales vigentes aplicables a la auditoría como tal.

En cuanto al Auditor a cargo, es claro e importante mencionar que debe ser un contador público, con formación en auditoría financiera o netamente forense. En él se delega la importancia de detectar actos fraudulentos o delictuosos dentro de las compañías, quien obtiene seguridad razonable de las cifras plasmadas en los estados financieros. (Subrayado fuera de texto)

Acorde con los anteriores soportes conceptuales la auditoría forense tiene un fuerte componente investigativo, por lo que un auditor forense se caracteriza por tener acreditados conocimientos técnicos y metodológicos que le permitan realizar a título propio o de la entidad las investigaciones de fraude, y en tanto que el Jefe de Control Interno, así como los auditores de la oficina de control interno no investigan, dado el marco de sus funciones, ya explicadas en apartes anteriores, en criterio de esta Dirección Técnica dichos servidores no realizarían auditorías forenses, solamente aplicarían auditorías de gestión aplicando el Marco Internacional para la Práctica de Auditoría Interna (MIPP) adoptado a través de la Guía de Auditoría Basada en Riesgos para Entidades Públicas v4, emitida por este Departamento Administrativo.

En este caso, si bien es viable que se generen alertas o sea posible detectar situaciones sobre posibles irregularidades o actos de corrupción en desarrollo de las auditorías de gestión, lo que procede para la Oficina de Control Interno es informar a la administración y dependiendo del alcance de los temas que se estén analizando se deberán generar los reportes ante los organismos de control que correspondan conforme las disposiciones del Artículo 9ª de la Ley 1474 de 2011, quienes adelantarán las indagaciones a que haya lugar, dado que **en todo caso, corresponderá a dichas instancias iniciar las investigaciones a que haya lugar en el ámbito penal, fiscal y/o disciplinario a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar.**

3. Procedimientos y metodologías que se deben seguir al momento de llevar a cabo auditorías forenses, y el tipo de formación o recursos que deben tener las oficinas de control interno para ejecutar tales actividades.

En relación con su inquietud, se debe señalar que de conformidad con las disposiciones del Artículo 2.1.4.3.2.7 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República (modificado por el Artículo 2º del Decreto 1600 de 2024), este Departamento Administrativo en alianza estratégica con la Secretaría de Transparencia y la Escuela Superior de Administración Pública se encuentra en la formulación de un **Programa Formativo en Técnicas de Auditoría Forense** que busca proporcionar los fundamentos teóricos que faciliten la identificación y aplicación de técnicas y herramientas que son propias de la auditoría forense a la función de auditoría interna basada en riesgos, de tal manera que se fortalezcan las capacidades técnicas de las unidades u oficinas de control interno en la detección de presuntos hechos de corrupción y fraude en las operaciones institucionales, y así impulsar un mayor enfoque preventivo y menos reactivo ante estos hechos.

4. Relación de la auditoría forense con otras instancias de control, como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación o la Fiscalía General de la Nación, en los casos en que se identifiquen irregularidades.

Como se mencionó en desarrollo del punto 1, es viable que en desarrollo de las auditorías internas basadas en riesgos, en las cuales se haya determinados la aplicación de técnicas de auditoría forense, como resultado se generen alertas o sea posible detectar situaciones sobre posibles irregularidades o actos de corrupción en desarrollo de las auditorías de gestión, lo que procede para la Oficina de Control Interno es informar a la administración y dependiendo del alcance de los temas que se estén analizando se deberán generar los reportes ante los organismos de control que correspondan conforme las disposiciones del Artículo 9ª de la Ley 1474 de 2011, quienes adelantarán las indagaciones a que haya lugar, dado que **en todo caso, corresponderá a dichas instancias iniciar las investigaciones a que haya lugar en el ámbito penal, fiscal y/o disciplinario a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar.**

5. Fecha de implementación de acciones: Teniendo en cuenta que el Decreto 1600 de 2024, es de fecha 27 de diciembre de 2024 y que el plan anual de auditoría de cada vigencia en la CAR CUNDINAMARCA se aprueba en la vigencia anterior es decir mes de diciembre, para dar cumplimiento al artículo 2.1.4.3.2.8.

Fortalecimiento de la Auditoría Forense en Colombia de Decreto 1600 de 2024 que indica “ Las entidades del orden nacional y territorial, dentro del año siguiente a la publicación del presente Capítulo, propenderán por generar procesos de auditoría forense cada dos (2) años, los cuales deberán integrarse con el Plan General de Auditoría a cargo de las oficinas de control interno de cada entidad”, ¿se entenderá que la implementación se podrá efectuar en el plan anual de auditoría a partir del plan que es presentado en diciembre de 2025 para la vigencia 2026?.

Respecto de esta inquietud, dado que se trata de una disposición normativa desarrollada pro al Secretaría de Transparencia, hemos procedido a dar traslado, para que sea esta autoridad quien en el marco de sus competencias determine el marco temporal de implementación de las disposiciones contenidas en el Decreto 1600 de 2024.

6. Posibilidad de contratación externa para la realización de auditorías forenses, considerando las disposiciones del Decreto 1600 de 2024 y su relación con la normativa sobre contratación pública.

7. Condiciones bajo las cuales las entidades públicas pueden contratar servicios especializados de auditoría forense, sin contravenir las disposiciones sobre la autonomía y el funcionamiento de las Oficinas de Control Interno.

8. Obligación de las Oficinas de Control Interno de llevar a cabo estas actividades por medios propios, en caso de no ser posible la contratación externa, y la viabilidad de establecer alianzas con entidades especializadas en auditoría forense.

9. Requisitos y criterios para contratar estos servicios externos, si fuera viable, en términos de competencia profesional, experiencia y otros aspectos regulatorios.

10. Cualquier otra consideración relevante que ese honorable Departamento estime importante sobre el alcance de la contratación de actividades de auditoría forense en el sector público, en el contexto de las disposiciones del Decreto 1600 de 2024.

Con el propósito estas inquietudes, se debe señalar inicialmente que de conformidad con lo establecido en el Decreto 430 de 2016 este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Así mismo, la resolución de los casos particulares, corresponderá en todos los casos a la administración, y además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Precisado lo anterior, para abordar estas inquietudes debemos referirnos nuevamente a las disposiciones de la Ley 87 de 1993, la cual, en relación con la responsabilidad del Sistema de Control Interno dispone:

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.” (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con el artículo 6° de la ley 87 de 1993, el establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno recae en el representante legal y los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades Estatales, por lo que es preciso aclarar que en aquellas entidades donde no exista el cargo, este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno, toda vez que el ejercicio del Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de control interno, (Artículo 209 y 169 C.P.) son independientes de la existencia de la oficina.

De este modo, en cuanto a la viabilidad para contratar o tercerizar el servicio de auditoría interna, conviene referirnos al concepto emitido por nuestra Dirección Jurídica, quienes mediante Radicado No. 20156000173371 de fecha 15/10/2015, frente a consulta similar definen lo siguiente:

“(…) Ahora bien, la Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de las entidades públicas para implementar el control interno, en los siguientes términos:

“ARTICULO 209. (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Subrayado fuera de texto)

“ARTICULO 269. 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.” (Subrayado fuera de texto)

Según lo disponen los artículos 209 y 269 de la Constitución Política, el control interno debe implementarse en todas las entidades públicas, de conformidad con lo que disponga la ley por lo que es claro que las entidades del sector central, incluyendo las superintendencias.

Por su parte, 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”, establece:

“ARTÍCULO 5o. CAMPO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplicarán <sic> todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.” (Subrayado y negrilla nuestro)

Conforme lo establece el artículo 5° de la Ley 87 de 1993, la misma se aplica a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus **diferentes órdenes y niveles**.

Conforme lo establece el artículo 5° de la Ley 87 de 1993, la misma se aplica a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles.

En consecuencia, a partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011, se considera que el Jefe de Oficina de Control de una entidad del sector central del orden nacional (obsérvese campo de aplicación de la Ley 87 de 1993), el Jefe de Oficina de Control Interno es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Así las cosas, el funcionamiento del sistema de control interno es una función exclusiva e indelegable de todas las instancias de la organización en cabeza del representante de la entidad, por lo cual no es viable su contratación; no obstante, es claro que el ejercicio de la evaluación y el seguimiento, así como la implementación y la valoración del riesgo son servicios que pueden ser contratados, caso en el cual, si el representante legal opta por la contratación, deberá sustentar en un estudio técnico la causal que lo lleva a tomar esta decisión de conformidad con el artículo 7 de la Ley 87 de 1993.

En este sentido, la Ley 87 de 1993, al desarrollar el artículo 269 constitucional, en relación a los servicios que se pueden contratar en materia de control interno, dispuso:

“ARTÍCULO 7o. CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE CONTROL INTERNO CON EMPRESAS PRIVADAS. Las entidades públicas podrán contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas. Sus contratos deberán ser a término fijo, no superior a tres años, y deberán ser escogidos por concurso de méritos en los siguientes casos:

- a) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa.
 - b) Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados.
 - c) Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.
- Se exceptúan de esta facultad los organismos de seguridad y de defensa nacional. (...)”

En consecuencia, en criterio de esta Dirección, **es viable que las entidades y organismos que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 87 de 1993, contraten el servicio de la organización del sistema de control interno y el ejercicio de las auditorías internas, siempre que se cumpla una cualquiera de las condiciones señaladas por el legislador para el efecto** y, que dicha sea con empresas privadas colombianas especializadas, de reconocida capacidad y experiencia, **caso en el cual, si el representante legal opta por la contratación, deberá sustentar en un estudio técnico**, la causal que lo lleva a tomar esta decisión de conformidad con el artículo 7 de la Ley 87 de 1993. (Subrayado y negrita fuera de texto)

Se entiende que la posibilidad de contratar con empresas privadas colombianas de reconocida capacidad y experiencia el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas, es viable en los siguientes eventos: (i) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa; (ii) se requieran conocimientos técnicos especializados y (iii) cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.

Al indicar el inciso final del artículo 7 de la Ley 87 de 1993 que los organismos de seguridad y defensa están exceptuados de dicha facultad, por lo tanto para dichos organismos, dada las funciones asignadas de seguridad y defensa nacional, están expresamente exceptuadas para tercerizar o contratar ninguna de las funciones que se deriven del correcto funcionamiento del sistema de control interno. (...)”

Acorde con el concepto citado, se aclara que es viable que las entidades y organismos que se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley 87 de 1993, contraten el servicio de la organización del sistema de control interno y el ejercicio de las auditorías internas con empresas de reconocida trayectoria y experiencia, siempre que se cumpla con algunas de las siguientes condiciones: (i) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa; (ii) se requieran conocimientos técnicos especializados y (iii) cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable, cualquier de las cuales deberá ser sustentada mediante un estudio técnico que permita dar soporte a esta decisión. (...)”

A partir de lo anterior entonces, con base al análisis desarrollado por nuestra Dirección Jurídica, en concepto de esta Dirección Técnica se concluye que es jurídicamente viable que las entidades públicas contraten con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, la organización del Sistema de Control Interno y la realización de auditorías internas, en este caso, auditorías forenses especializadas siempre que se cumpla alguna de las condiciones establecidas por el legislador mediante el artículo 7 de la Ley 87 de 1993, en particular, el literal b del mencionado artículo establece que dicha contratación es válida cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, lo cual podría aplicar en el caso del desarrollo de una auditoría forense, dado su alto nivel de complejidad y especialización. Esta modalidad de auditoría exige competencias técnicas avanzadas en áreas como contabilidad investigativa, análisis de fraude, informática forense y normativa legal, que no siempre están disponibles dentro de las capacidades internas de las entidades públicas.

Así mismo, se debe considerar que la norma define que deben ser contratos a término fijo, no superior a tres años, y deberán ser escogidos por concurso de méritos.

11. Cualquier otra recomendación relevante que esa entidad considere pertinente en cuanto a la adecuada ejecución de las auditorías forenses en el sector público.

Con ocasión de esta solicitud, y considerando, como se mencionó, que actualmente nos encontramos en el desarrollo de los contenidos programáticos del programa de formación, actualmente no disponemos de información precisa que nos permita emitir recomendaciones adicionales para la puesta en práctica de este tipo de ejercicio de auditoría.

Finalmente los invitamos a consultar nuestro servicio de asesoría: Espacio Virtual de Asesoría – EVA, en la dirección: www.funcionpublica.gov.co/eva/, donde encontrará normas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos, publicaciones de la Función Pública, entre otras opciones, las cuales serán de gran apoyo en su gestión.

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

Cordialmente,



LUZ DAIFENIS ARANGO RIVERA
Directora de Gestión y Desempeño Institucional
Copia: Secretaría de Transparencia – contactenos@presidencia.gov.co
Iván Arturo Márquez Rincón
11302.8.2