



Concepto 209941 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000209941

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000209941

Fecha: 07/06/2022 08:03:32 p.m.

Bogotá D.C.

REF: CONTROL INTERNO DE GESTIÓN. Jefe de Control Interno. No puede participar en procesos administrativos. Funciones de Policía Judicial de la Contraloría. RAD. 20229000195682 del 10 de mayo de 2022.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual solicitarle disponer a quien corresponda CERTIFIQUE, lo que más adelante se indica.

PRIMERO: Si, funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden ser facultados (comisionados) para adelantar diligencias y recolección de Elementos Materiales Probatorios con destino a Investigaciones Penales de una Entidad Vigilada por la misma Contraloría Departamental.

SEGUNDO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, estaban revestidos de Funciones de Policía Judicial.

TERCERO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden realizar Auditorías a Entidades Externas y recolectar prueba documental.

CUARTO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden sin previa autorización y dirección del Fiscal General de la Nación o sus delegados, recolectar Elementos Materiales Probatorios en entidades externas o entidades sometidas a Control Fiscal por parte de la Contraloría con destino a procesos penales.

QUINTO: Si los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental del Cauca, se encuentran facultados para realizar funciones de investigación o de indagación, o podían ser comisionados para la práctica de pruebas en Entidades Externas con destino a procesos penales; o si por el contrario, de acuerdo con el mandato constitucional y la esencia o razón de ser de dichas oficinas les asiste prohibición de Audituar Entidades Externas.

SEXTO: Si TODOS los funcionarios de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, tenían funciones de Policía Judicial.

SÉPTIMO: Qué funcionarios de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, podrían tener funciones de Policía Judicial de carácter permanente.

OCTAVO: Qué oficinas de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, realizaban funciones de investigación o de indagación de procesos de RESPONSABILIDAD FISCAL.

NOVENO: Si un Contralor Departamental, puede ordenar AUTO COMISIÓN y ordenarse PAGO DE VIÁTICOS. La anterior certificación se requiere por parte de la Defensa del Acusado, para aportar como Elemento Material Probatorio en Audiencia de Juicio.

Sobre las inquietudes planteadas, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente es importante destacar que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como entre de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado o de los servidores públicos, competencia atribuida a los jueces de la república. Sólo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta.

Por lo tanto, no está facultado para certificar situaciones como las que usted plantea. En consecuencia, se suministrará al consultante la legislación relacionada con el tema consultado, con el objeto que cuente con la información suficiente para adoptar las decisiones respectivas.

Sobre el particular, es necesario indicar que el artículo 122 de la Constitución Política, en relación con el concepto de asignación de funciones, establece:

"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. "(Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, indica la Carta:

"ARTÍCULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones." (Se subraya).

A su vez, la Ley 909 de 2004, "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones", señala:

"ARTÍCULO 19.- El empleo público.

El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

El diseño de cada empleo debe contener:

La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular:

(...)."

(Se subraya).

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominación, el grado y el código que se asignan para su identificación sino como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Por tanto, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente y, en virtud del artículo 6°, los servidores son también responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En desarrollo de estas normas constitucionales, la legislación determina que cada entidad pública debe implementar un detallado manual específico de requisitos, funciones y competencias, marco sobre el que debe actuar cada servidor público.

Ahora bien, sobre el tema de control interno, la Constitución Política en su artículo 209, determina lo siguiente:

"ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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 nuestro)

De conformidad con la disposición constitucional, la Administración Pública, en todos sus órdenes deberá implementar su sistema de control interno, en los términos que señala la ley, y están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, los métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley.

Por su parte, la Ley [87](#) del 29 de noviembre 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 1.- 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.

(...)

ARTÍCULO 6.-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.

(...)

ARTÍCULO 10.-Jefe de la unidad u oficina de coordinación del Control Interno. Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.

(...)

ARTÍCULO 12. Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes:

(...)

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."

De conformidad con las anteriores disposiciones, la Oficina de Control Interno es entendida como uno de los elementos que componen el Sistema de Control Interno, del nivel gerencial, que se encarga de cumplir las funciones que allí se le señalan. Adicionalmente, al Jefe de Control Interno, asesor, coordinador o auditor, le está prohibido participar en procedimientos administrativos de la entidad.

Esta prohibición está dirigida a garantizar que quienes regentan el control interno en las entidades, cuenten con el debido grado de independencia para realizar adecuadamente sus funciones. "[E]l auditor interno debe conservar su independencia y objetividad permanentemente en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando desarrolla su rol de asesoría y acompañamiento, las actividades a desarrollar se deben enfocar en la orientación técnica sobre metodologías y buenas prácticas en materia de control interno orientadas a mejorar e incrementar la efectividad del sistema de control interno a lo largo de toda la organización."

Para la integración de los grupos o dependencias que ejercen el control interno en cada entidad, el nominador distribuye los cargos de acuerdo con las necesidades del servicio, con base en los cargos de la planta global de la entidad. Esto significa que la generalidad de las dependencias de control interno, están integradas por empleados que pertenecen a la planta global de la entidad y que, en virtud de ello, pueden ser ubicados en la dependencia en la que se requieran, por supuesto atendiendo el perfil del empleo y las competencias requeridas.

Ahora bien, respecto a las facultades de Policía Judicial en cabeza de la Contraloría General de la República, Decreto [403](#) de 2020, "por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo [04](#) de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal", establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 102. Autonomía e Independencia. La coordinación y el ejercicio de las funciones especiales de Policía Judicial para la vigilancia y el control fiscal en todas sus modalidades, estará a cargo del Contralor General de la República y el desempeño de estas se realizará de manera autónoma e independiente.

Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones ordinarias de Policía Judicial para la investigación penal y otros efectos, ya reconocidas en la ley a la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 103. Colaboración Armónica. En el ejercicio de las funciones especiales de Policía Judicial para la vigilancia y el control fiscal en todas sus modalidades, la Contraloría General de la República podrá requerir la colaboración de entidades públicas y privadas, territoriales, nacionales e internacionales. Así mismo, podrá solicitar el apoyo de la Policía Nacional para garantizar su cumplimiento.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, “*Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*”, indica:

“**ARTÍCULO 10. Policía judicial.** Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.

Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.

Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.

Denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, sin necesidad de prestar caución.

PARÁGRAFO. En ejercicio de sus funciones, los servidores de los organismos de control fiscal a que se refiere este artículo podrán exigir la colaboración gratuita de las autoridades de todo orden.” (Se subraya).

En el mismo sentido, la Ley 906 de 2004, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”, indica:

“**ARTÍCULO 202. ÓRGANOS QUE EJERCEN FUNCIONES PERMANENTES DE POLICÍA JUDICIAL DE MANERA ESPECIAL DENTRO DE SU COMPETENCIA.** Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

La Procuraduría General de la Nación.

La Contraloría General de la República.

Las autoridades de tránsito.

Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.

Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.

Los alcaldes.

Los inspectores de policía.

PARÁGRAFO. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes. (Se subraya).

De la legislación citada, podemos extractar las siguientes premisas:

La Contraloría General cuenta con funciones permanentes y especiales de Policía Judicial para la vigilancia y el control fiscal en todas sus modalidades.

La contraloría coordina sus actuaciones de Policía Judicial con la Fiscalía General de la Nación.

Cada entidad que tiene facultad de Policía Judicial, determina los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades

correspondientes.

Tienen el carácter de autoridad de policía judicial los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación (que integran las unidades respectivas), y los que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal.

Respecto a la situación administrativa por la cual se consulta, denominada comisión de servicios, el Decreto 409 de 2020, “*Por el cual se crea el régimen de carrera especial de los servidores de las Contralorías Territoriales*”, determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 47. Vacíos normativos en materia del régimen de carrera y de retiro del servicio. Las situaciones administrativas y aspectos no contemplados en este capítulo se regirán por las disposiciones del Régimen General de la Rama Ejecutiva aplicables a los empleados públicos.

Los aspectos aquí no previstos en materia de carrera administrativa se resolverán y tramitarán con arreglo a lo contenido en las normas generales de carrera.” (Se subraya).

Ahora bien, debe señalarse que la autoridad competente para reconocer y autorizar las diferentes situaciones administrativas de los servidores públicos está en cabeza del respectivo nominador o en quien éste delegue.

El Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, aplicable por remisión del artículo 47 del Decreto 409 de 2020, en relación a las comisiones de servicios, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.21. Comisión. El empleado se encuentra en comisión cuando cumple misiones, adelanta estudios, atiende determinadas actividades especiales en sede diferente a la habitual o desempeña otro empleo, previa autorización del jefe del organismo. La comisión puede otorgarse al interior del país o al exterior.

ARTÍCULO 2.2.5.5.22. Clases de comisión. Las comisiones pueden ser:

De servicios.

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.24. Contenido del acto administrativo que confiere la comisión. El acto administrativo que confiere la comisión señalará:

El objetivo de la misma.

Si procede el reconocimiento de viáticos, cuando haya lugar al pago de los mismos.

La duración.

El organismo o entidad que sufragará los viáticos o gastos de transporte, cuando a ello haya lugar.

Número del certificado de disponibilidad presupuestal o fuente del gasto.

Este último requisito no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro.

ARTÍCULO 2.2.5.5.25. Comisión de servicio. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.

Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado, por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento.” (Subrayado fuera del texto).

En cuanto al término de duración de servicios, el Artículo del citado Decreto, dispone:

ARTÍCULO 2.2.5.5.26. Duración de la comisión de servicios. Las comisiones al exterior, se conferirán por el término estrictamente necesario para el cumplimiento de su objeto, más uno de ida y otro de regreso, salvo en los casos en que quien autoriza la comisión, considere que éstos no son suficientes para el desplazamiento al sitio donde deba cumplirse y su regreso al país, en cuyo caso podrá autorizar el término mínimo que considere necesario.

La comisión de servicios al interior se otorgará hasta por el término de treinta (30) días hábiles, prorrogable por razones del servicio y por una sola vez hasta por treinta (30) días hábiles más.

No estará sujeta al término antes señalado la comisión de servicio que se otorgue para cumplir funciones de inspección o vigilancia y las que por su naturaleza exijan necesariamente una duración mayor, a juicio del nominador.

Queda prohibida toda comisión de servicio de carácter permanente."

De acuerdo con lo anterior, la comisión de servicios es una situación administrativa en virtud de la cual se ejercen temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o se atienden transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular.

La comisión de servicios, no genera vacancia del empleo, puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte, de acuerdo con la comisión, y el comisionado tiene derecho a la remuneración del cargo del cual es titular.

Ahora bien, respecto a la competencia para conceder comisiones de servicio, debe señalarse que en virtud de la Ley 2200 de 2022, las Asambleas Departamentales debe proveer las vacancias definitivas y temporales de los Contralores Departamentales, concederles licencias y permisos, y hacer efectivas las sanciones disciplinarias y penales, decretadas por las autoridades competentes. Sin embargo, no está autorizadas a conferirles comisiones de servicio, pues esta figura está directamente relacionada con las funciones de la Contraloría Departamental, que, dado su carácter de entidad de control, están revestidas de autonomía y, por lo tanto, ninguna entidad ajena a ella puede determinar cuándo y en qué términos conceder una comisión de servicios.

Por lo tanto, es procedente que el mismo Contralor Departamental, actuando como nominador y ordenador del gasto, expida su propia comisión de servicios.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica concluye lo siguiente:

PRIMERO: Si, funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden ser facultados (comisionados) para adelantar diligencias y recolección de Elementos Materiales Probatorios con destino a Investigaciones Penales de una Entidad Vigilada por la misma Contraloría Departamental.

El nominador de la entidad, o el empleado en quien este delegue, tiene la competencia de comisionar a un empleado de la entidad para el desempeño de funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo.

Cada caso deberá ser analizado de manera independiente para efectos de establecer si las funciones asignadas en comisión de servicios son propias de su cargo.

SEGUNDO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, estaban revestidos de Funciones de Policía Judicial.

Los empleados de las contralorías que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial (artículo 10 de la Ley 610 de 2000).

TERCERO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden realizar Auditorías a Entidades Externas y recolectar prueba documental.

Como se indicó en el punto primero, cada caso deberá ser analizado de manera independiente para efectos de establecer si las funciones asignadas en comisión de servicios son propias de su cargo y en virtud de ello, establecer si era viable realizar, en comisión de servicios, auditorías externas o recolectar prueba documental.

CUARTO: Si, los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental, pueden sin previa autorización y dirección del Fiscal General de la Nación o sus delegados, recolectar Elementos Materiales Probatorios en entidades externas o entidades sometidas a Control Fiscal por parte de la Contraloría con destino a procesos penales.

Las actividades de Policía Judicial que adelanta la Contraloría, se realizan en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

QUINTO: Si los funcionarios adscritos a la Oficina de Control Interno de una Contraloría Departamental del Cauca, se encuentran facultados para realizar funciones de investigación o de indagación, o podían ser comisionados para la práctica de pruebas en Entidades Externas con destino a procesos penales; o si por el contrario, de acuerdo con el mandato constitucional y la esencia o razón de ser de dichas oficinas les asiste prohibición de Auditar Entidades Externas.

Como empleados de una entidad pública, los empleados de la unidad de control interno pueden ser comisionados para el desempeño de funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo.

Como ya se indicó, cada caso deberá ser analizado de manera independiente para efectos de establecer si las funciones asignadas en comisión de servicios son propias de su cargo.

SEXTO: Si TODOS los funcionarios de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, tenían funciones de Policía Judicial.

SÉPTIMO: Qué funcionarios de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, podrían tener funciones de Policía Judicial de carácter permanente.

OCTAVO: Qué oficinas de las Contralorías Departamentales, para el mes de Marzo de 2011, realizaban funciones de investigación o de indagación de procesos de RESPONSABILIDAD FISCAL.

Las preguntas contenidas en los puntos sexto, séptimo y octavo, deben ser atendidas por la misma Contraloría Departamental.

NOVENO: Si un Contralor Departamental, puede ordenar AUTO COMISIÓN y ordenarse PAGO DE VIÁTICOS. La anterior certificación se requiere por parte de la Defensa del Acusado, para aportar como Elemento Material Probatorio en Audiencia de Juicio.

De acuerdo con lo expuesto en el cuerpo del concepto, el Contralor Departamental puede autorizar mediante acto administrativo su propia comisión de servicios, autorizando el reconocimiento de viáticos de acuerdo con la norma.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "Gestor Normativo": [/eva/es/gestor-normativo](http://eva/es/gestor-normativo), donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Claudia Inés Silva

Revisó: Harold Herreño

Aprobó: Armando López

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

DAFP. Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas. VERSIÓN 4. Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. Julio de 2020

ARTÍCULO 19. Funciones. Son funciones de las asambleas departamentales:

(...)

Elegir, mediante convocatoria pública al contralor departamental, de acuerdo a lo previsto en la Constitución y la ley; aceptar la renuncia, conceder licencias y permisos, hacer efectivas las sanciones disciplinarias y penales, decretadas por las autoridades competentes y llenar la vacancia, según sea el caso.

(...)"

Fecha y hora de creación: 2025-12-15 17:35:40