Función Pública

Concepto 191181 de 2018 Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

20185000191181

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20185000191181

Fecha: 13-08-2018 02:22 pm

Bogotá D. C.,

Referencia: Responsabilidad de las Oficinas de Planeación y de Control Interno frente a la formulación y seguimiento de indicadores de gestión. Radicado No. 20189000174472 del 09 de julio de 2018.

Cordial saludo.

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

CONSULTA:

De acuerdo a las funciones de la Oficina asesora de planeación así como de las normas establecidas hemos venido haciendo el acompañamiento para la formulación de los indicadores de gestión de la Entidad así como el seguimiento a las acciones de control de éstos; No obstante, ha habido confusión y discusión respecto a si la responsabilidad de acompañar la formulación y hacer el seguimiento está en cabeza de la Oficina asesora de planeación o por el contrario es de la Oficina de Control Interno?. Lo anterior, teniendo en cuenta los roles que desempeñan cada una de estas áreas.

ANÁLISIS:

En primer lugar, 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 estable 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.

A partir de la anterior reglamentación, se integró el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, y adicionalmente se determinaron los aspectos de articulación relacionados con el Sistema de Control Interno a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI.

Como producto de lo anterior, se define el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, el cual le permite a todas las entidades del estado, planear, gestionar, evaluar, controlar y mejorar su desempeño, bajo criterios de calidad, cumpliendo su misión y buscando la satisfacción de los ciudadanos.

Ahora bien, frente a las Políticas de Gestión y Desempeño, el decreto dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.22.2.1. POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL. Las políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes:

1. Planeación Institucional.

2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.

3. Talento humano.

4. Integridad.

5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.

6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.

7. Servicio al ciudadano.

8. Participación ciudadana en la gestión pública.

9. Racionalización de trámites.

10. Gestión documental.

11. Gobierno Digital, antes Gobierno en Línea.

12. Seguridad Digital.

13. Defensa jurídica.

14. Gestión del conocimiento y la innovación.

15. Control interno.

16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional. (Subrayado fuera de texto)

PARÁGRAFO. Las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se regirán por las normas que las regulan o reglamentan y se implementarán a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias.

Acorde con las anteriores disposiciones, las entidades deben adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión atendiendo los lineamientos de cada una de las políticas, así por ejemplo para la formulación de indicadores de gestión deben consultar el Manual Operativo específicamente en la Política de Planeación Institucional, donde propone la siguiente estructura para la elaboración de un adecuado ejercicio de Direccionamiento Estratégico y Planeación institucional:

1. Reflexionar y tener claro los siguientes aspectos

2. ¿Cuál es el propósito fundamental (misión, razón de ser u objeto social) para el cual fue creada la entidad?

3. ¿Para quién y para qué lo debe hacer?

4. ¿Cuáles son las prioridades identificadas por la entidad y señaladas en los planes de desarrollo nacionales y territoriales?

5. Adelantar un diagnóstico de capacidades y entornos

6. Formular los planes

7. Formular los indicadores

8. Formular los lineamientos para administración del riesgo

9. Formular el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

En este sentido, la dimensión de Direccionamiento estratégico plantea que las herramientas de seguimiento y evaluación son diseñadas por el equipo directivo de la entidad, quien en su rol de líderes y orientadores de la gestión, construyen los indicadores, entre otras herramientas, que permitan a la entidad conocer el estado real de la ejecución de las actividades, el logro de metas, objetivos o resultados y sus efectos en la ciudadanía. Para esto recomienda:

– Tener claro los objetivos, planes, programas y proyectos para identificar los aspectos prioritarios a ser susceptibles de medición.

– Determinar puntos o factores críticos de éxito, es decir, aquellas acciones o actividades de cuyo desarrollo depende la consecución de los objetivos.

– Establecer qué se debe medir y qué información se quiere obtener de esa medición, para saber qué tipo de indicador se necesita. Establecer la frecuencia adecuada para la medición de los indicadores, para tomar decisiones en el momento justo.

– Definir los indicadores a utilizar y el método de construcción que más se adapte a la propia dinámica y cultura organizacional. De acuerdo con el manual "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público" (CEPAL, 2011: 59) se pueden diferenciar varios tipos de indicadores de producto o resultados, de Insumos de proceso, procesos o actividades, o de desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía:

Los indicadores de desempeño más utilizados son de a) eficiencia (relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados); b) eficacia (grado en el que se realizan las actividades planeadas y se logran los resultados planeados); c) efectividad (medida en que la gestión permite el logro de los resultados planeados con un manejo óptimo de los recursos; d) aquellos relacionados con la calidad en la prestación de los servicios.

Los indicadores para medir resultados más comunes son: a) de producto (muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por la organización); b) de resultado (evidencian los cambios que se generan en los ciudadanos una vez recibidos los bienes o servicios) y c) de impacto (evidencian el cambio en las condiciones objetivas que se intervinieron, esto es, si en realidad se dio solución a los problemas o satisfacción a las necesidades, gracias a la gestión dela organización) (CEPAL, 2011).

Ahora bien, la aplicación de dichos mecanismos o herramientas, se encuentra descrita en la dimensión de evaluación de resultados del MIPG, en la cual se plantea por parte del mismo manual operativo lo siguiente:

Tener un conocimiento certero de cómo se comportan los factores más importantes en la ejecución de lo planeado, le permite a la entidad (i) saber permanentemente el estado de avance de su gestión, (ii) plantear las acciones para mitigar posibles riesgos que la puedan desviar del cumplimiento de sus metas, y (iii) al final del periodo, determinar si logró sus objetivos y metas en los tiempos previstos, en las condiciones de cantidad y calidad esperadas y con un uso óptimo de recursos. La Evaluación de Resultados permite también definir los efectos de la gestión institucional en la garantía de los derechos, satisfacción de las necesidades y resolución de los problemas de los grupos de valor.

(…) en dos momentos: a través del seguimiento a la gestión institucional, y en la evaluación propiamente de los resultados obtenidos.

Acorde con lo anterior, se resalta la relevancia de desarrollar acciones de seguimiento para mejorar la gestión, así como para determinar los efectos o impactos en la prestación del servicio y la generación de valor público.

Para este efecto, encontramos, además, la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión, emitida por este Departamento Administrativo, que establece una serie de lineamientos para el diseño y aplicación del mismo, atendiendo un desarrollo en cascada que permita más adelante el seguimiento desde lo más estratégico hasta lo más operativo en la entidad.

Ahora bien, dado el objeto de su consulta es clave considerar la nueva estructura del MECI, la cual se ha alineado a las buenas prácticas de control referenciadas desde el Modelo COSO[1], 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.

En tal sentido, los cambios que se surtieron estuvieron orientados hacia las buenas prácticas de control, por lo cual la nueva estructura se fundamenta en cinco componentes, así:

1. Ambiente de Control: tiene como propósito asegurar un ambiente de control que le permita a la entidad disponer de las condiciones mínimas para el ejercicio del control interno. Requiere del compromiso, el liderazgo y los lineamientos de la alta dirección y del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno.

2. Evaluación del riesgo: tiene como propósito identificar, evaluar y gestionar eventos potenciales, tanto internos como externos, que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales.

3. Actividades de control: tiene como propósito es permitir el control de los riesgos identificados y como mecanismo para apalancar el logro de los objetivos y forma parte integral de los procesos.

4. Información y comunicación: Tiene como propósito utilizar la información de manera adecuada y comunicarla por los medios y en los tiempos oportunos. Para su desarrollo se deben diseñar políticas, directrices y mecanismos de consecución, captura, procesamiento y generación de datos dentro y en el entorno de cada entidad, que satisfagan la necesidad de divulgar los resultados, de mostrar mejoras en la gestión administrativa y procurar que la información y la comunicación de la entidad y de cada proceso sea adecuada a las necesidades específicas de los grupos de valor y grupos de interés.

5. Actividades de monitoreo: tiene como propósito desarrollar las actividades de supervisión continua (controles permanentes) en el día a día de las actividades, así como evaluaciones periódicas (autoevaluación, auditorías) que permiten valorar: (i) la efectividad del control interno de la entidad pública; (ii) la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; (iii) el nivel de ejecución de los planes, programas y proyectos; (iv) los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias, y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la entidad pública.

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, adaptado del Modelo de las Tres Líneas de Defensa del Instituto Internacional de Auditores –IIA:

Acorde con el anterior modelo, se definen “otras funciones de aseguramiento” que componen la segunda línea de defensa, cuyo su objetivo es asegurar que la primera línea está diseñada y opera de manera efectiva, es decir, las funciones de la segunda línea de defensa disponen de cierto nivel de objetividad respecto de la primera línea; aunque ambas líneas estén asociadas a la gestión.

Estos proveedores internos de aseguramiento informan a la Alta Dirección y/o son parte de la Alta Dirección, entre los que se pueden encontrar oficinas asesoras de planeación, áreas de servicio al ciudadano, financieras, contratación, jurídica, entre otras que se definan y que evalúen la primera línea de defensa.

Con este modelo, la segunda línea de defensa puede intervenir directamente sobre el desarrollo de los sistemas de gestión de riesgos y control interno, acciones que se complementan con la tercera línea de defensa, la cual proporciona aseguramiento independiente y objetivo al no participar directamente en la gestión.

En consecuencia, es posible afirmar que para el diseño y posterior seguimiento a los Indicadores de Gestión se cuentan con niveles tanto para el diseño como para el seguimiento, atendiendo la estructura de líneas de defensa así:

a) Línea Estratégica: Corresponderá a la Alta Dirección establecer desde el Direccionamiento Estratégico los lineamientos necesarios para que los indicadores respondan a ésta y que se defina un desarrollo en cascada de los mismos.

b) 1ª Línea de Defensa: Corresponde a los servidores en sus diferentes niveles la aplicación de los indicadores 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, como son los Líderes de Proceso, Coordinadores, responsables de proyectos, entre otros, 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.

Para esta última instancia (3ª línea de defensa), es relevante señalar que 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, desde el punto de vista del rol de Evaluación y Seguimiento le corresponde a la Oficina de Control Interno evaluar y determinar la idoneidad de los controles que se han establecido a lo largo de la entidad, los cuales permiten garantizar de manera razonable que se alcanzarán los objetivos y metas trazadas.

En lo que tienen que ver con la evaluación independiente (auditoría interna), dicha oficina para realizar esta labor utiliza las técnicas y normas de auditoría generalmente aceptadas. Al respecto es importante mencionar que la Guía de Auditoría para Entidades Públicas emitida por este Departamento Administrativo, elaborada en alianza estratégica con el Instituto de Auditores Internos IIA Colombia, determinó cinco (5) fases que permiten llevar a cabo el proceso auditor de manera técnica y profesional, al hacer uso de diferentes herramientas y procedimientos de auditoría. Estas fases son:

1. Planeación general para la Oficina de Control Interno (Plan Anual de Auditorías)

2. Planeación de la auditoría

3. Ejecución de la auditoría

4. Comunicación de resultados de la auditoría

5. Seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento

Cada una de estas etapas desarrolla orientaciones contempladas en el Marco para la Práctica Profesional de Auditoría Interna, que deben ser tenidas en cuenta por parte del Jefe de Control Interno, con el fin de mejorar la efectividad del proceso auditor.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el seguimiento regular a los indicadores de gestión de la entidad, dicha oficina, desde el punto de vista del rol de enfoque hacia la prevención, puede considerar actividades así:

i) En relación con la evaluación es importante que se analice el diseño y efectividad de los indicadores, es decir pronunciarse sobre su estructura general, para lo cual puede apoyarse en la metodología contenida en la Guía de Indicadores emitida por este Departamento Administrativo; así mismo, analizar la pertinencia de la información que suministran, es decir si apuntan a evaluar el proceso y sus metas, lo que le permitirá generar observaciones clave para que los procesos puedan mejorar su estructura y efectividad.

ii) En cuanto al seguimiento regular, es importante analizar si los responsables alimentan y llevan a cabo los análisis correspondientes y si la información que suministran responde a la estructura del indicador y su periodicidad.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, le confirmo que la responsabilidad de acompañar la formulación y hacer el seguimiento a los Indicadores de gestión, corresponde en primera instancia a la Oficina asesora de planeación, toda vez que dentro del modelo de las líneas de defensa, explicado en el análisis de la presente comunicación, ubica a dicha oficina como 2ª Línea de Defensa, por lo que se hace necesario que acompañe y asesore a los procesos en la formulación de los indicadores de gestión, atendiendo los lineamientos de la línea estratégica, ya que de lo contrario se tienen a definir indicadores que no agregan valor frente a la consecución de las metas y objetivos institucionales.

Así mismo, como parte de esta segunda línea le corresponde a estas oficinas consolidar la información y definir la estructura global para los análisis de la gestión, ya que en su conjunto los indicadores deberían estar alimentando tableros de control, que den cuenta desempeño de la entidad, lo que permitirá tomar acciones a tiempo acorde con sus resultados.

En lo que tiene que ver con la Oficina de Control Interno, acorde con los roles a dicha oficina le corresponden establecidos en el Decreto 648 de 2017, en relación con los Indicadores de Gestión puede apoyar los ejercicios de formulación en coordinación con la Oficina asesora de planeación, para lo cual es necesario que se incluya en el Plan Anual de esta oficina, a fin de definir los alcances de la asesoría o acompañamiento en los que vayan a trabajar, lo anterior atendiendo el rol de Enfoque hacia la prevención. De otro lado, en cumplimiento de su rol de Evaluación y Seguimiento con la aplicación de técnicas y normas de auditoría generalmente aceptadas deberá evaluar y determinar la idoneidad de los controles que se han establecido a lo largo de la entidad, los cuales permiten garantizar de manera razonable que se alcanzarán los objetivos y metas trazadas, es decir que se trata de un análisis global de la gestión, que puede incluir pruebas y muestras de auditoría para los indicadores y sus resultados frente a la gestión de la entidad.

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

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Se basa en la estructura del Modelo COSO/INTOSAI

Mongui Gutiérrez Vargas/ Myriam Cubillos

11302.8.2

Fecha y hora de creación: 2025-07-15 15:32:35