

CONCEPTO 16946 DE 2020

(junio 16)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA: XXXXX Director de Planeación y Direccionamiento Corporativo
DE: XXXXX Coordinador Grupo Conceptos y Producción Normativa- 10014
ASUNTO: Concepto certificación cursos y contratos auditores SIGA.

En atención a la comunicación 9-2020.-009006 del 9 de junio de 2020, en la cual la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo solicita se emita concepto jurídico si por el hecho de expedir una certificación por curso de auditor genera riesgo antijurídico al SENA, solicitud que la sustenta basado en la certificación emitida por el Grupo de Seguridad y Salud en el trabajo y a lo dispuesto en la Resolución SENA [196](#) de 2017, con el fin de cumplir,... acción correctiva propuesta por ICONTEC se encuentra “Documentar que la planificación de las auditoras internas se realice en el primer trimestre de cada vigencia anual (selección de auditores, formación - cuando se requiera - desplazamientos, asignación de recursos) del programa trienal”; al respecto, de manera comedida le informo

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa, y solo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

En relación con el caso consultado se tendrán en cuenta los siguientes precedentes normativos

Ley [87](#) de 1993

Resolución [196](#) de 2017

Decreto 249 de 2004, arts. [10](#) y [11](#).

Decreto Reglamentario [1083](#) de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública.

Guía de Auditoria Interna basada en riesgos para entidades públicas, 2019 v.4 DAFP).

ANÁLISIS JURÍDICO

El Decreto 249 de 2004, en el artículo [10](#) dentro de las funciones que le han sido asignadas a la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, no señala, la de realizar auditorias, mas si le ha encomendado competencias directas y/o delegadas para el cumplimiento de los

planes, programas y cometidos propios de la Entidad, entre las cuales podemos citar:

(...) 9. Asistir a las dependencias del SENA en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad Institucional y coordinar la implementación y actualización del modelo de información y documentación de los procesos y procedimientos. // 11. Evaluar en forma permanente los modelos de operación de todas las áreas de la entidad y proponer al Director General esquemas de mejoramiento de los mismos, en coordinación con las diferentes dependencias. // 12. Coordinar la implementación de los sistemas de información de planeación, gestión de proyectos, indicadores de gestión y evaluación de resultados del SENA y diseñar e implementar el modelo de información para la toma de decisiones de carácter estratégico. // 15. Consolidar los informes de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de la entidad. // 16. Liderar el establecimiento de Planes de Mejoramiento de la gestión de la entidad, consolidar los resultados obtenidos en su puesta en marcha y rendir los informes ante las autoridades competentes, en coordinación con la oficina de control interno.

Sin embargo, en principio se creería que los roles de las auditorías son propios de las Oficinas de Control Interno, como el “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 evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos”, (Ley 87 de 1993, art.9).

Agregando lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015, en el artículo [2.2.21.5.3](#), modificado por el Decreto 648 de 2017 en el artículo [17](#), que contempla, “De las oficinas de control interno. Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán 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”.

Mas atendiendo los lineamientos impartidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública se evidencia que no sólo las Oficinas de Control Interno realizan control y auditorías, sino que hay otros participantes en dicha gestión, que necesariamente requieren desarrollar este rol en cumplimiento de las funciones que le son propias por disposición normativa.

Es así que el DAFP en cumplimiento de esta disposición emitió la “Guía de Auditoría para entidades Públicas (V3, 2018 y la Guía de Auditoría basada en riesgos para las entidades del Estado, V4, 2019)”, de la cual podemos extraer el contenido de los puntos 1.4 y 1.6 que tienen relación directa con el tema objeto de concepto, los cuales señalan:

El punto 1.4. Rol del auditor en las entidades del Estado. Dimensión 7, la Guía contempla la necesidad de que los profesionales que realicen auditoría interna, no solo conozcan las funciones de control interno, sino que dispongan de “[...] conocimientos en materia de herramientas de gestión, control estadístico de los procesos, trabajo en equipo, tormenta de ideas, planificación, administración, normativas legales, financieras, contables, de los sistemas de información”, así como “lineamientos sobre seguridad de la información y la política de gobierno digital. Dichos conocimientos no tendrán la profundidad de quienes ejercen tales funciones, pero con un conjunto de información suficiente relacionada con los procesos y temas en mención, serán esenciales frente al proceso auditor, ya que entrega elementos suficientes para la priorización y preparación de las auditorías”.

Igualmente, en el punto 1.5. Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG – Dimensión 7 Control Interno, menciona los componentes de la policía de control interno y establece las líneas

de defensa atribuyendo responsabilidades según el rol a cargo de la alta dirección y de la Oficina de Control Interno[1]:

LINEA ESTRATÉGICA

A cargo de la Alta Dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno

Este nivel analiza los riesgos y amenazas institucionales al cumplimiento de los planes estratégicos, tendrá la responsabilidad de definir el marco general para la gestión del riesgo (política de administración del riesgo) y garantiza el cumplimiento de los planes de la entidad.

1a. Línea de Defensa

-Medidas de Control Interno: (controles del día a día). Ejecutados por el equipo de trabajo.

-Controles de Gerencia Operativa: (Ejecutados por un Jefe)

-La gestión operacional se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, ejecutar procedimientos de riesgo y el control sobre una base del día a día. La gestión operacional identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos.

2a. Línea de Defensa

-Media y Alta Gerencia: Jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras, de TIC, entre otros que generen información para el Aseguramiento de la operación.

-Asegura que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1a. Línea de Defensa sean apropiados y funcionen correctamente, supervisan la implementación de prácticas de gestión de riesgo eficaces.

3a. Línea de Defensa

-A cargo de la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces.

-La función de la auditoría interna, a través de un enfoque basado en el riesgo, proporcionará aseguramiento objetivo e independiente sobre la eficacia de gobierno, gestión de riesgos y control interno a la alta dirección de la entidad, incluidas las maneras en que funciona la primera y segunda línea de defensa.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. 2018.

De estas líneas de defensa podemos destacar que la Oficina de Control Interno se encuentra en la tercera línea de defensa que desarrolla la función de auditoría interna, una vez la segunda línea, donde encontramos a la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo y otros cargos de alta y media gerencia, aseguran que los controles y procesos de gestión implementados en la primera línea de defensa, generan información clave para la toma de decisiones en tiempos diferenciados respecto de los seguimientos y evaluaciones de la tercera línea de defensa a la Alta Dirección como línea estratégica.

La Guía en el punto 1.6. El Sistema de Control Interno y su relación con otras políticas o Sistemas de Gestión aplicables al Sector Público:

“Teniendo en cuenta que las entidades deben dar cumplimiento a la implementación de políticas públicas, requerimientos, metodologías y otros sistemas de gestión, bajo la estructura de normas técnicas específicas basadas en estándares internacionales, es relevante señalar que, esta complejidad requiere de un trabajo interdisciplinario y articulado por parte de los líderes de tales sistemas, facilitando su incorporación en aquellos aspectos comunes con la estructura definida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG y los atributos de calidad definidos en cada una de las dimensiones del mismo. (..)

(...) Dentro de estas instancias se pueden encontrar auditores de calidad, medio ambiente, seguridad e higiene (donde se cuenta con sistemas bajo normas internacionales), gestión de riesgos, información financiera, entre otros que se definan y que evalúen a la primera línea de defensa”[2].

Para poder cumplir con estos propósitos, en cuanto a la ejecución de las auditorías a sistemas de gestión bajo normas o estándares internacionales, “... corresponderá a los líderes en los diferentes ámbitos (calidad, seguridad y salud en el trabajo, ambiental, entre otros), llevarlas a cabo autónomamente con sus auditores formados en tales temas, por tratarse de un ejercicio de 2ª línea de defensa, verificando el cumplimiento de los requisitos de las normas técnicas aplicables y su aporte al cumplimiento de atributos de calidad establecidos en MIPG, entre otros aspectos que se consideren para los alcances necesarios para una evaluación adecuada”[3]

Del texto subrayado las entidades públicas, deben tener presente que cuando se habla de líder, se está refiriendo a la alta dirección, directores de área, jefes, coordinadores, entre otros. Igualmente atender que el personal que realice el rol de auditor, cumpla con las normas internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna aplicables desde el 2013 (ver punto 1.3 de la Guía), las cuales según el DAFP, las ha ido incorporando con ocasión del Decreto [648](#) de 2017 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentaria Único del Sector de la Función Pública” artículo [2.2.21.4.8](#) donde se adoptan los instrumentos para la actividad de auditoría interna.

Por lo tanto, en el evento, que las dependencias del SENA, contemple dentro del objeto contractual, en las obligaciones específicas o generales contractuales la de realizar auditorías internas, no bastará con que solamente lo contenga el contrato, sino que su contratación debe hacerse atendiendo, lo señalado en la guía expedida por el DAFP y los instrumentos que hagan parte de la misma, donde la formación profesional, la experticia y la experiencia que lo acrediten como auditor en el subsistema en el cual prestará el servicio, cobra vital relevancia para ser auditor.

Al respecto, el SENA, a través de la Resolución [196](#) de 2017 “Por la cual se reglamenta el Sistema Integrado de Gestión y Auto Control - SIGA en el Servido Nacional de Aprendizaje SENA, que modifica la Resolución [1471](#) de 2013, en la parte resolutive, adopta el nombre de Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol - SIGA”, el cual está conformado por los Subsistemas de Gestión de la Calidad bajo los lineamientos de las normas NTC GP 1000 e ISO 9001, Gestión Ambiental bajo la norma NTC ISO 14001, Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo bajo el Decreto [1072](#) de 2015, Gestión de la Seguridad de la Información bajo la norma NTC ISO 27001 y el Modelo Estándar de Control Interno - MECI bajo el Decreto [943](#) de 2014 (compilado en el Decreto [1083](#) de 2015) y fija la responsabilidad que les asiste a los servidores públicos, según el rol que desempeñarán en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol – SIGA[4],

Dentro de estas instancias se pueden encontrar auditores de calidad, medio ambiente, seguridad e higiene (donde se cuenta con sistemas bajo normas internacionales), gestión de riesgos, información financiera, entre otros, que se definan y que evalúen a la primera línea de defensa”[5].

Aquí es pertinente señalar que el SENA al momento de emitir la Resolución [196](#) del 15 de febrero de 2017, el Decreto [1083](#) de 2015 no había sido modificado por el Decreto [648](#) de 2017 el cual fue expedido el 19 de abril de 2017, decreto que trae la novedad de adoptar instrumentos para la actividad de las auditorías internas, como el de cumplir normas internacionales para ejercicio profesional de auditor.

Ahora bien, según el contenido de la Resolución [196](#) ya citada, esta responsabilidad de auditar está dada a la alta dirección, entendidas como el Representante Legal del SENA, los jefes de área, los jefes de oficina, Secretaria General, Direcciones Regionales y Centros de Formación Profesional Integral y a los coordinadores de grupo que manejen estos procesos en su calidad de líder del proceso.

Es así que la responsabilidad para los Líderes SIGA, según la resolución en cita, dentro de las responsabilidades que a éstos se les asigna, no está la de ser auditor, sino que van encaminadas a prestar apoyo a los funcionarios señalados en el párrafo que antecede.

Ahora bien, atendiendo que la mayoría de los Líderes Siga están vinculados a la entidad mediante contrato de prestación de servicios, de conformidad con lo señalado en el artículo [32](#) de la Ley 80 de 1993, para prestar servicios profesionales de apoyo a la gestión, desarrollarían las obligaciones o responsabilidades contenidas en la Resolución [196](#) de 2017, numeral 4.12 en la Dirección General y 4.13 en las Regionales.

Lo anterior, está acorde con los documentos enviados por la Oficina de Planeación y Direccionamiento Corporativo y el Plan de Acción 2020, que una una revisados, en ellos no se evidencia en los objetos contractuales, de la actual vigencia fiscal, tengan dentro de sus obligaciones el desarrollo de obligaciones de auditoría, sino de apoyo a la gestión en las mismas, conforme lo señala la Resolución [196](#) de 2017. Mas, puede presentarse, que en el objeto contractual y sus obligaciones específicas complementarias determine que la persona fue contratada para prestar los servicios de auditoría; que no se hayan pactado en el objeto contractual, pero si en las obligaciones específicas, éstos deben, entre otros, cumplir con las normas internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna.

Por lo tanto, para los eventos aquí señalados y para el futuro es recomendable que la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, la Oficina de Control Interno de Gestión y la Secretaria General, construyan un instrumento que les sirva al jefe inmediato o supervisor del contrato, que señalen los elementos requeridos para determinar que se está cumpliendo con la labor de auditor y no otra.

Igualmente, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 249 de 2004, Ley [87](#) de 1993, las áreas aquí mencionadas, de manera coordinada deben proceder a dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, como es “la creación o establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de planta de la entidad en temas de auditoría”, independientemente del proceso donde prestarán el servicio, como para el fortalecimiento de competencias en temas de auditoría, que les sirvan para desempeñar con objetividad. A los funcionarios del SENA sus labores de auditoría y de supervisor de contratos que tengan

implícitas esta clase de obligaciones.

Con respecto a la inducción certificada por el Grupo de Seguridad y Salud en el Trabajo, es necesario tener presente que este grupo, lo que expidió fue una constancia con la cual se garantiza que el SENA como empleador dio cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 1072 de 2015, “Artículo [2.2.4.6.11](#) parágrafo 2[6], y que el contratista o funcionario previo al inicio de las labores, realizó y aprobó la inducción sobre “los aspectos generales y específicos de las actividades a realizar, que incluya entre otros, la identificación y el control de peligros y riesgos en su trabajo y la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Así las cosas, puede decirse que, por mandato normativo, es una excepción a la regla general de que los contratistas no pueden ser beneficiarios de recibir inducción, ya que la misma, solo la pueden recibir los funcionarios de planta (carrera administrativa, temporales o provisionales) y de libre nombramiento y remoción.

De igual manera, se debe tener presente que en cuanto a certificaciones sobre contratos de prestación de servicios, la competente para expedirlas es la Secretaria General en la Dirección General y en las Direcciones Regionales y Centros de Formación Profesional, los respectivos directivos[7], quienes previo a la emisión de la certificación contractual de obligaciones, deben constatar, que se trate de contratos ya ejecutados, si la obligación de realizar auditoria está contenida dentro de las obligaciones contractuales; los soportes en el que constate la(s) hora(s) que el contratista haya realizado esta labor, para lo cual se debe contar con la herramienta pertinente.

También es importante recordar que los contratistas por no tener una relación laboral con la entidad (DAFP Concepto No. 81341 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública) no son beneficiarios de programas de capacitación o de educación formal. Sin embargo, podrán asistir a las actividades que imparta directamente la entidad, que tengan como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional[8]. Sabido es que dentro de los programas de capacitación encontramos, los programas de inducción[9] y reinducción[10], en donde bien pueden incluirse temas transversales como el de auditorías internas que tienen relación directa con MIPG, MECI Y SIGA entre otros[11], en donde la competencia para la implementación del Plan de Capacitaciones y de Bienestar son de la Secretaria General.

En conclusión, la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, al no tener dentro de sus competencias la de certificar, no puede emitir certificaciones contractuales a los contratistas, ni impartir inducción a contratistas, por las razones antes expuestas, mas puede en coordinación con la Secretaría General viabilizar capacitaciones en temas de auditoria para los funcionarios del SENA en donde los contratistas podrían estar en calidad de asistentes.

CONCLUSIÓN.

La autoridad administrativa en el SENA que tiene la competencia para expedir certificaciones laborales y contractuales en la Dirección General es de la Secretaría General, y en las Regionales y Centros de Formación, sus respectivos directivos.

Los contratistas por no tener una relación laboral con la entidad, no son beneficiarios de programas de capacitación o de educación formal. Sin embargo, podrán asistir a las actividades que imparta directamente la entidad, que tengan como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional. Esta competencia está asignada a la

Secretaría General, quien es la encargada de todo lo relacionado con el talento humano.

Este concepto se rinde en virtud de lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley [1437](#) de 2011), incorporado por la Ley [1755](#) de 2015, no son obligatorios ni tienen carácter vinculante.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

