



CONTRALORÍA
General de la República

Contraloría General de la República :: SGD 08-04-2026 09:21
Al Contestar Cite Este No.: 2026EE0069505 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ
DESTINO JHON LUIS ARGUELLES RINCÓN
ASUNTO CONCEPTO MODIFICACIONES A LOS PLANES DE MEJORAMIENTO. ACTUALIZACIÓN
OBS

2026EE0069505



CGR – OJ - 042 - 2026

80112 -

Bogotá D.C.,

Señor

Referencia: SIGEDOC 2026ER0035451 del 18 de febrero de 2026

Tema: MODIFICACIONES A LOS PLANES DE MEJORAMIENTO.
Actualización Concepto CGR – OJ – 040 – 2025.

Respetado

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta citada en la referencia¹ la cual se abordará por este Despacho en los siguientes términos:

1. Antecedentes

En su escrito plantea lo siguiente:

"En ejercicio de las funciones de seguimiento y evaluaciones asignadas a la Oficina de Control Interno, y en el marco del seguimiento a los Planes de Mejoramiento Institucional derivados de auditorías practicadas por la Contraloría General de la República, me permito solicitar concepto jurídico respecto de la competencia y procedimiento aplicable para modificar determinados componentes estructurales de dichos planes.

En particular, se requiere claridad sobre la posibilidad de modificar:

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción".



- *Las acciones de mejora.*
- *La actividad o actividades asociadas.*
- *La unidad de medida (producto a entregar).*
- *Las fechas de inicio.*
- *Las fechas de terminación.*

La orientación solicitada permitirá garantizar la correcta articulación entre el Sistema de Control Interno, el MIPG y los compromisos adquiridos en los Planes de Mejoramiento, asegurando el cumplimiento de los principios de legalidad, responsabilidad y trazabilidad administrativa.

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR 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 ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas "*sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General*"³, así como las formuladas por las contralorías territoriales "*respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General*"⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de "*las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República*"⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca "*orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal*"⁶ y "*asesorar jurídicamente a las entidades que*

² Art. 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000



*ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁷.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16, del Decreto Ley 267 de 2000⁸, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica ha emitido conceptos sobre los planes de mejoramiento donde ha expuesto:

1. En concepto **CGR – OJ – 040 – 2025**, se abordó el tema desde las acciones correctivas y preventivas, en el marco de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG – ORG – 0066 – 2024, hoy derogada por la Resolución 0073 de 2026. (29 de enero de 2026)⁹
2. En concepto **CGR – OJ – 011 – 2024**, donde concluyó que *"(...) el responsable de suscribir el Plan de Mejoramiento es el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal. Dicho plan deberá contener la información requerida en el SIRECI, sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la Republica.*
3. En concepto **CGR – OJ -133 de 2022**, de manera directa se resolvieron varios interrogantes sobre el Plan de Mejoramiento, entre ellos: *(...) ¿El plan de mejoramiento elaborado por las Entidades públicas, una vez presentado a la CGR, se puede modificar? 3. ¿Cuáles son los criterios permitidos a las entidades públicas para modificar las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento? 4. ¿Cuáles son los criterios que deben tener en cuenta las oficinas de control interno para permitir modificar las fechas de cumplimiento de determinadas acciones contenidas en el Plan de Mejoramiento (...)*

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

⁹ *Por la cual se subroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 066 del 2024, que reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los Informes, otra información y planes de mejoramiento que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información, (SIRECI)"*

Estos y otros conceptos pueden ser consultados en el micrositio “normatividad” de la página de la Contraloría General de la República: www.contraloria.gov.co/web/relatoría/normatividad-y-relatoría¹⁰.

4. Consideraciones Jurídicas

4.1. Problema jurídico

De la lectura de la petición podemos extraer como problema jurídico medular el siguiente:

“¿Es procedente modificar el Plan de Mejoramiento presentado por la entidad auditada?”

4.2. Plan de Mejoramiento

El documento Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la Contraloría General de la República, que se enmarca en las normas de Auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, que fuera adoptada por la Resolución Orgánica No. 012 de 2017¹¹, disponible en <https://www.contraloria.gov.co/web/quest/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/1.-principios-fundamentos-y-aspectos>, vigente, señala que:

“Plan de Mejoramiento: El auditado como resultado de la auditoría cualquiera que sea el tipo, financiera, desempeño o cumplimiento, deberá elaborar un Plan de Mejoramiento que atienda las deficiencias señaladas en el informe de auditoría, el cual será reportado a través del Sistema que determine la CGR, así como los avances del mismo. La CGR evaluará la efectividad del plan de mejoramiento.

En caso de que persistan las deficiencias que dieron origen al plan de mejoramiento, el auditor planteará nuevamente la observación.

Dependiendo del alcance de auditoría (financiera, desempeño o cumplimiento), se evaluará la efectividad del plan de mejoramiento pertinente, en la forma en que lo contemple la correspondiente guía específica de auditoría.”

En Plan de Mejoramiento se señalan las acciones preventivas, correctivas e indicadores de seguimiento que debe tomar la administración, con base en las

¹⁰ Disponible en Google Chrome.

¹¹ Por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI

causas identificadas por el equipo auditor en la formulación del hallazgo; de manera que es a partir de dicho insumo, que la entidad auditada la que establece las acciones de mejora.

En Resolución No. 0073 de 2026, recientemente expedida, en el Título IV regula sobre la suscripción y reportes de avance de Planes de Mejoramiento en el aplicativo SIRECI, dispuesto por la Contraloría General de la República para la rendición de la cuenta.

Respecto de la suscripción del Plan de Mejoramiento se entiende como el registro en el módulo SIMEJORA¹² de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de las actuaciones de vigilancia y control fiscal

La citada resolución reitera que es el representante legal de la entidad el que debe suscribir dicho plan (artículo 65), así como los gobernadores, alcaldes distritales y municipales a cuya entidad se le ha realizado una actuación de vigilancia y control fiscal¹³.

Sucintamente podemos resaltar sobre la nueva regulación:

- El sujeto de vigilancia o control fiscal o entidad territorial señala en un Plan de Mejoramiento, las acciones correctivas y/o preventivas que se deben adelantar para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por el ente de control en el ejercicio de actuaciones de vigilancia y control fiscal.
- Allí mismo el sujeto de control establecerá el periodo para la ejecución de las acciones preventivas o correctivas y el plazo para suscripción se establecerá en el informe de auditoría tasado en número de días.

¹² PARAGRAFO TRANSITORIO: La entrada en operación del módulo SIMEJORA-SIRECI se realizará a partir del segundo semestre de la vigencia 2026. Esta suscripción será producto de las actuaciones adelantadas en el primer semestre de 2026 y siguientes. La suscripción de los planes de mejoramiento que se deriven de las actuaciones fiscales de la vigencia 2025 y anteriores se rendirán en el módulo STORM-SIRECI. En todo caso hasta tanto no entre en operación el módulo SIMEJORA-SIRECI se continuará rindiendo en el módulo STORM-SIRECI.

¹³ Sujetos de control: Corresponde a los órganos que integran las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, los órganos autónomos e independientes, demás entidades y organismos creados por la Constitución Nacional y los particulares que manejen recursos del Estado para la prestación de servicios a los ciudadanos, de conformidad con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 42 de 1993, el artículo 4 del Decreto - Ley 267 de 2000. Los Sujetos de Control, son responsables de la información de la materia o asunto auditado, de la administración de la materia o asunto auditado y de la atención de los resultados de las auditorías sobre la materia o asunto de su competencia.



- Conforme al artículo 68 de la citada resolución el término empezará a regir a partir de la fecha efectiva del recibo del informe por el sujeto de vigilancia y control fiscal, la dependencia competente de la Contraloría General de la República validará que se haya presentado el plan de mejoramiento dentro del término previsto por la misma.
- Igualmente, la CGR hará seguimiento al cumplimiento de la suscripción del Plan de Mejoramiento.
- La Contraloría, a través de actuaciones de vigilancia y control fiscal emite un concepto o calificación sobre la efectividad del Plan de Mejoramiento, que puede incorporarse al informe de auditoría o presentarse de manera independiente (artículo 75).

De la reglamentación vigente emanada de la Contraloría General de la República, no se verifica un procedimiento regulado para modificar el Plan de Mejoramiento que diseña y presenta el sujeto auditado, y del cual, la CGR, evalúa la eficiencia de los controles implementados conforme a los hallazgos del informe de auditoría.

Sin embargo, son las oficinas de control interno, quienes tienen un papel predominante en el seguimiento de los planes de mejoramiento y deben advertir cambios en los mismos, tal como lo dispone la Ley 87 de 1993¹⁴, como se señaló por este despacho en concepto CGR – OJ -133 - 2022:

“Entre las características del Sistema de Control Interno está la de formar parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad. Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

A su vez, el artículo 2.2.21.4.9 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 16° del Decreto 648 de 2017, señala que los jefes de control interno o quienes hagan sus veces deberán presentar los informes de seguimiento al plan de mejoramiento de las Contralorías.”

En efecto dicha disposición señala:

Artículo 2.2.21.4.9 Informes. *Los jefes de control interno o quienes hagan sus veces deberán presentar los informes que se relacionan a continuación:*

¹⁴ *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”*



CONTRALORÍA

General de la República

- a) *Ejecutivo anual de control interno, sobre el avance del sistema de control interno de cada vigencia de que trata el artículo 2.2.21.2.5, letra e) del presente decreto;*
- b) *Los informes a que hacen referencia los artículos 9° y 76 de la Ley 1474 de 2011;*
- c) *Sobre actos de corrupción, Directiva Presidencial 01 de 2015, o aquella que la modifique, adicione o sustituya;*
- d) *De control interno contable, de que trata el artículo 2.2.21.2.2, lit. a) del presente decreto;*
- e) *De evaluación a la gestión institucional de que trata el artículo 39 de la Ley 909 de 2004;*
- f) *De derechos de autor software, Directiva Presidencial 002 de 2002 o aquella que la modifique, adicione o sustituya;*
- g) *De información litigiosa ekogui, de que trata el artículo 2.2.3.4.1.14 del Decreto 1069 de 2015;*
- h) *De austeridad en el gasto, de que trata el artículo 2.8.4.8.2 del Decreto 1068 de 2015;*
- i) De seguimiento al plan de mejoramiento, de las contralorías;**
- j) *De cumplimiento del plan de mejoramiento archivístico de que trata el Decreto 106 de 2015;*
- k) *Los demás que se establezcan por ley”.*

Sobre la importancia del Control Interno, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo del quince (15) de julio de dos mil trece (2013), con radicación numero 68001-23-31-000-2012-00068-01, señaló:

*“(…) Es decir, que el control interno se trata de una nueva actividad estatal de tipo transversal porque hace presencia en todos los niveles de la Administración, que busca **“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.”** Además, el control interno, como su propio nombre lo revela, es la función constitucionalmente **establecida con miras a que sea la propia Administración quien examine su desarrollo institucional y su desempeño frente al deber superior de procurar la satisfacción del interés general y de los fines esenciales del Estado.** (Negrilla y subrayado fuera del texto) (…)*

Las oficinas de control interno hacen parte del Sistema Institucional de Control Interno regulado hoy mediante Decreto 648 de 2017, el cual modificó el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública.

Dicho sistema estará integrado por el esquema de controles de la organización, la gestión de riesgos, la administración de la información y de los recursos y por el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos, y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas, resultados u objetivos de la entidad. Desarrollan su función 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 (Artículo 2.2.21.5.3)

Sobre los Planes de Mejoramiento, el Departamento Administrativo de la Función Pública en concepto 20206000465311 de 2020, se refiere a la obligatoriedad de las oficinas de control interno de la realización de seguimiento a los planes de mejoramiento trimestral, a saber:

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

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

De manera que son las oficinas de control interno quienes adelantan el seguimiento y establecer los mecanismos para el efecto; el reporte, conforme a lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0073 de 2026, lo debe hacer el representante legal, comunicando, si es el caso que las causas del hallazgo han desaparecido o se han modificado los supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo.

No está de más, tener presente que el hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en

particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

Se estima coherente, que ante cambios en los supuestos de hecho o de derecho relacionadas con los hallazgos expuestos en el ejercicio auditor y que soportan el plan de mejoramiento, puedan las oficinas de control de los sujetos, efectuar los ajustes y comunicarlos a la Contraloría, ello bien, observando los términos señalados en la resolución REG – ORG –0073 de 2025 o la norma que regula sobre la presentación y seguimiento a los planes de mejoramiento.

Recordemos que de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 268 de la Constitución Política Colombiana, el Contralor General de la Republica tiene la atribución de *“Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”*.

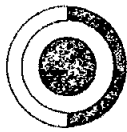
Esta evaluación permite a los auditores determinar durante el desarrollo del proceso auditor, el grado de confianza que estos puedan depositar en los controles implementados por los sujetos de vigilancia y control fiscal para el tratamiento de sus riesgos, con el propósito de establecer la estrategia de auditoría, definir el alcance y tamaño de las muestras, así como los tipos y profundidad de las pruebas de auditoría.

Por ello, las Oficinas de Control Interno, desde sus diversos roles, deben acompañar y asesorar a los sujetos de control y a las entidades en todas las fases de constitución, implementación de los Planes de Mejoramiento, conforme a los hallazgos producto del ejercicio de la vigilancia y control fiscal, así como en su presentación en los aplicativos y/o sistemas establecidos por la CGR.

5. Conclusiones

Del problema jurídica planteado en este escrito, podemos concluir varios aspectos.

- 5.1. Es el sujeto de control, el que debe estructurar el Plan de Mejoramiento, basándose en los hallazgos presentados por la Contraloría General de la República en el respectivo proceso, estableciendo las acciones, metas e indicadores.
- 5.2. La presentación del Plan de Mejoramiento debe hacerse en los términos señalados en el informe de auditoría, y corresponde a la contraloría competente evaluar la efectividad de dicho plan en ejercicios de control fiscal posteriores.



CONTRALORÍA
General de la República

- 5.3. La normatividad vigente establecida por la Contraloría General de la República no aborda escenarios de modificaciones al Plan de Mejoramiento, labor en la cual la Contraloría tampoco podría intervenir.
- 5.4. Es deber de las entidades informar a la CGR sobre cambios en los supuestos de hecho o de derecho, que afecten los plazos o efectividad de las acciones de mejoramiento propuestas, y que por ende se deben reflejar en los informes de avance de los planes de mejoramiento que deben efectuar las entidades, conforme la periodicidad dispuesta por la norma.

Cordialmente,

CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectado: Rosa Ángela Calderón García
Revisado: Gabriel Andres Hitarion Amaya
N.R. SIGEDOC 2026ER00354451
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos