

IMPORTANCIA DEL NIVEL DE CONFIANZA DE
LA SEGUNDA LÍNEA DE DEFENSA EN UNA ENTIDAD PÚBLICA



MARÍA DEL PILAR DUARTE FONTECHA
CODIGO: 2501137

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
POSGRADOS CIENCIAS ECONÓMICAS
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN CONTROL INTERNO
BOGOTÁ D.C.
2020

RESUMEN

Para determinar la importancia del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, como proveedor de aseguramiento, se realiza la contextualización desde la revisión normativa y conceptual del control interno, en el actual modelo de implementación en Colombia, con sus componentes y esquema de responsabilidades, para el cumplimiento de las funciones de aseguramiento y consultoría.

Se destacan las responsabilidades de la segunda línea de defensa, por encargarse de temas transversales para toda la entidad y efectuar seguimiento a los controles aplicados por la primera línea de defensa.

Posteriormente, se presenta la metodología para conocer el nivel de confianza de la segunda línea de defensa en una entidad pública del orden nacional y las recomendaciones para la línea estratégica, conducentes a ampliar la cobertura del aseguramiento en la entidad.

Palabras clave: Control interno, aseguramiento, auditoría interna, líneas de defensa, nivel de confianza.

ABSTRACT

In order to determine the importance of the level of reliance of the second line of defense, as an insurance provider, contextualization is carried out from the normative and conceptual review of internal control, in the current model of implementation in Colombia, with its components and directive scheme for the fulfillment of the assurance and consulting functions.

The responsibilities of the second line of defense are shown, as they are in charge of cross-cutting issues for the entire entity and monitoring the controls applied by the first line of defense.

Subsequently, the methodology to know the level of reliance to the second line of defense in a public entity of the national order and the recommendations for the strategic line are exhibit, leading to expand the coverage of insurance in the entity.

Keywords: Internal control, assurance, internal audit, lines of defense, level of reliance.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia (1991), establece que “La administración pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (Art. 209), por lo cual “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” (Art. 269).

A partir de lo anterior, se crea la Ley 87 (1993) que establece las normas para el ejercicio del control interno para todas las entidades públicas.

Actualmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública (2019) en el Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión- MIPG, ubica el control interno en la séptima dimensión de MIPG, que se desarrolla a través del Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

En su estructura, el MECI incorpora el esquema de responsabilidades en las cuatro líneas de defensa, para asegurar la identificación y funcionamiento adecuado de los controles establecidos, para el logro de la misionalidad y objetivos institucionales.

Si bien, las responsabilidades de cada una de las cuatro líneas de defensa, están descritas en el Manual Operativo de MIPG, al interior de las entidades, puede encontrarse cumplimiento parcial de dichas responsabilidades, lo cual incide directamente en el efectivo nivel de aseguramiento en la entidad, más aún en el caso de la segunda línea de defensa que es la encargada de asegurar que los controles implementados por la primera línea sean efectivos para evitar la materialización del riesgo.

La tercera línea de defensa, es la encargada de la auditoría interna en las entidades, definida por el Instituto de Auditores Internos de Colombia – IIA (2019), como la “actividad

independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización”.

Para obtener cobertura adecuada del aseguramiento en la entidad, la tercera línea de defensa, requiere coordinar actividades con los demás proveedores de aseguramiento y considerar confiar en su trabajo, lo cual sólo puede suceder si se cuenta con alto nivel de confianza.

Lo anterior, es de relevancia en una entidad pública de orden nacional que cuenta con reducido número de funcionarios en la tercera línea de defensa, para el cumplimiento de los roles asignados por la normatividad vigente y teniendo en cuenta que el sistema de control interno es responsabilidad de todos los integrantes de una entidad, es indispensable ampliar la cobertura del aseguramiento para que la entidad cumpla con la misionalidad para la cual fue creada en beneficio de la ciudadanía y acorde con la normatividad que la regula.

El presente ensayo de acuerdo con la clasificación de investigación de la Universidad Militar Nueva Granada, corresponde al Grupo de Estudios Contemporáneos en Contabilidad, Gestión y Organizaciones, en la línea de Estudios Contemporáneos en Gestión y Organizaciones.

Pregunta problema

¿Cuál es la importancia del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, como proveedor de aseguramiento, en una entidad pública de orden nacional?

Objetivo general

Determinar la importancia del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, como proveedor de aseguramiento, en una entidad pública de orden nacional.

Objetivos específicos

- Describir la metodología para conocer el nivel de confianza en la segunda línea de defensa, de una entidad pública de orden nacional.
- Generar recomendaciones a la línea estratégica y segunda línea de defensa para el aseguramiento confiable con enfoque de riesgos, en una entidad pública de orden nacional.

MARCO TEÓRICO

En respuesta a lo ordenado en la Constitución Política de Colombia (1991), en sus Art. 209 y 269, se emite la Ley 87 (1993) la cual define el control interno como “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”.

En cumplimiento de la citada ley, con la expedición del Decreto 1499 (2017) el Sistema de Control Interno se articula al Sistema de Gestión en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, y actualiza el Modelo Estándar de Control Interno - MECI, a través del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG (2019), siendo de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas.

El Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG, está organizado por dimensiones, en donde la séptima dimensión, corresponde a Control Interno, estructurado en el MECI con sus dos elementos constitutivos, los cinco componentes y el esquema de líneas de defensa.

A continuación se señala lo que pretende cada componente:

1. Ambiente de control, entendido como las mínimas condiciones desde la alta dirección para implementar el sistema de control; busca asegurar un ambiente de control, fortalecer el ambiente de control y asignar responsables respecto a cada línea de defensa.

2. Evaluación del riesgo, para identificar, analizar, valorar los riesgos institucionales y definir sus respectivos controles.

3. Actividades de control para diseñar y llevar a cabo actividades de control del riesgo y fortalecer la gestión del riesgo.

4. Información y comunicación, para obtener y generar información relevante y de calidad, comunicar internamente la información y comunicarse con los grupos de valor.

5. Monitoreo y supervisión, para aplicar autoevaluaciones, evaluaciones y realizar auditorías internas.

De acuerdo con el Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG (2019), el esquema de líneas de defensa del MECI, está compuesto por la línea estratégica, primera línea de defensa, segunda línea de defensa y tercera línea de defensa.

La línea estratégica es la instancia decisoria, integrada por la alta dirección y el comité institucional de coordinación de control interno y su rol es definir la política de administración del riesgo y analizar los riesgos y amenazas para el cumplimiento de los planes estratégicos de la entidad.

La primera línea de defensa está conformada por los líderes de procesos, programas y proyectos y los integrantes de sus equipos de trabajo, gestionando los riesgos y ejecutando los controles en el día a día, a través del autocontrol.

La segunda línea de defensa, constituida por los jefes de planeación, comités, coordinadores de equipos de trabajo, área financiera, TIC, gestión documental, talento humano y todas aquellas que responden por temas transversales para la entidad. Su rol principal es asegurar que la gestión del riesgo y los controles aplicados por la primera línea, sean apropiados en su diseño y funcionamiento.

El Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG (2019), considera que la segunda línea debe tener en cuenta los siguientes aspectos clave:

- Aseguramiento de 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.
- Consolidación y análisis de información sobre temas claves para la entidad, base para la toma de decisiones y de las acciones preventivas necesarias para evitar materializaciones de riesgos.
- Trabajo coordinado con las oficinas de control interno o quien haga sus veces, en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.
- Asesoría a la 1ª línea de defensa en temas clave para el Sistema de Control Interno: i) riesgos y controles; ii) planes de mejoramiento; iii) indicadores de gestión; iv) procesos y procedimientos.
- Establecimiento de los mecanismos para la autoevaluación requerida (auditoría interna a sistemas de gestión, seguimientos a través de herramientas objetivas, informes con información de contraste que genere acciones para la mejora). Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2019).

La tercera línea de defensa está bajo responsabilidad de los jefes de control interno. Las unidades u oficinas de control interno según lo señalado en la Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces del DAFP (2018), tienen la función de “brindar seguridad razonable del adecuado diseño de los controles y del funcionamiento eficaz de los mismos, favoreciendo la consecución eficiente de los objetivos institucionales” (p7).

Las oficinas de control interno desarrollan su labor, en conformidad con los roles definidos en el Decreto 648 (2017), a saber: Liderazgo estratégico, Enfoque hacia la prevención, Evaluación de la gestión del riesgo, Relación con entes externos de control y Evaluación y seguimiento.

La Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces, describe en que consiste cada rol.

1. El liderazgo estratégico consiste en convertirse en soporte estratégico, agregando valor para la toma de decisiones por parte del nominador y representante legal.

2. El enfoque hacia la prevención, se ejerce brindando asesoría permanente para la proactiva verificación del diseño, implementación y mejora continua de controles, que sirva a la entidad para la oportuna toma de decisiones respecto al quehacer institucional.

3. La evaluación de la gestión del riesgo, se realiza a través de la asesoría y aseguramiento objetivo sobre el diseño y efectividad de las actividades de administración del riesgo.

4. Relación con entes externos de control, para facilitar la interacción y el flujo de información con los entes externos de control.

5. Evaluación y seguimiento, que consiste en la evaluación independiente para generar recomendaciones que contribuyan a la mejora institucional y para su desarrollo se podrán utilizar las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna.

De acuerdo con el Instituto de Auditores Internos de Colombia (IIA, 2019), la auditoría interna se define como la “actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización”.

A continuación, se ampliará el significado de los términos de la definición, de acuerdo con lo señalado por el IIA.

Las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (las Normas), en la Norma 1100 define la independencia como “Libertad de condicionamientos que amenazan la capacidad de la actividad de auditoría interna para llevar a cabo sus

responsabilidades de forma imparcial.” En una entidad pública del orden nacional, el condicionamiento se supera con el nombramiento del jefe de control interno por parte del Presidente de la República.

La misma Norma 1100 considera que la objetividad “es una actitud mental neutral que permite a los auditores internos desempeñar su trabajo con honesta confianza en el producto de su labor y sin comprometer su calidad. La objetividad requiere que los auditores internos no subordinen su juicio sobre asuntos de auditoría a otras personas”.

Las Normas, consideran que los “servicios de aseguramiento comprenden la evaluación objetiva de las evidencias, efectuada por los auditores internos, para proveer opiniones o conclusiones respecto de una entidad, operación, función, proceso, sistema u otros asuntos” y los servicios de consultoría como los consejos solicitados por un cliente.

Una vez precisados los conceptos que definen la auditoría interna, en el siguiente esquema, se presenta la relación entre los servicios de aseguramiento y consultoría señalados por el IIA con los roles establecidos por el Decreto 648 (2017) para la tercera línea de defensa.

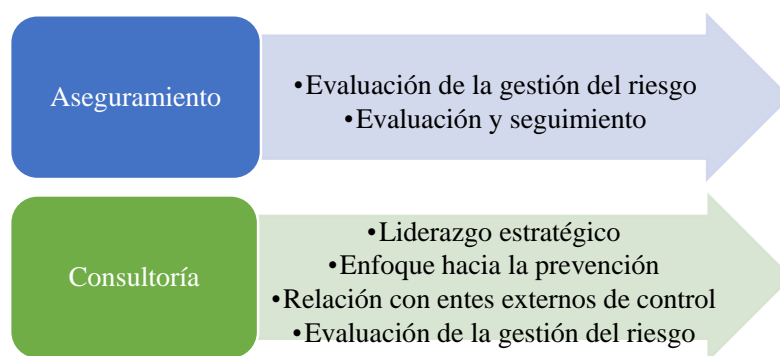


Figura 1. Relación aseguramiento y consultoría con roles de control interno
Autoría propia

Al observar la relación, se encuentra que los servicios de aseguramiento y consultoría son compartidos en el rol de evaluación de la gestión del riesgo.

Según el DAFP (2018) en la Guía de auditoría para entidades públicas, el equipo de trabajo de las oficinas de control interno o quien haga sus veces, debe elaborar el plan anual de auditoría, conformado por los servicios de aseguramiento y consultoría, ofrecidos a través de los diferentes roles.

Al analizar la metodología para elaborar el plan anual de auditoría, se encuentra que las actividades que se realizan en los servicios de consultoría para los roles de liderazgo estratégico, enfoque hacia la prevención, relación con entes externos de control y evaluación de la gestión del riesgo, requieren de permanente disponibilidad por parte del equipo de control interno, por ser en su mayoría solicitadas por las demás líneas de defensa o entes externos de control.

Así las cosas, para efectos de las actividades del servicio de aseguramiento, la evaluación de la gestión del riesgo y la evaluación independiente, es decir, las auditorías, la planeación se realiza a partir del análisis de priorización del universo de unidades auditables basado en riesgos.

De acuerdo con el DAFP (2018), en la herramienta definida para la priorización del universo de auditoría, se evalúan los siguientes criterios que arrojan el plan de rotación y la decisión de incluir la unidad auditable, en el plan anual de auditoría de la vigencia o en posteriores. Los criterios son:

1. Número de Riesgos Inherentes por calificación de impacto y probabilidad de ocurrencia ubicados en las zonas extrema, alta, moderada y baja.
2. La ponderación de riesgos del proceso.
3. Si existen requerimientos de la línea estratégica (comité institucional de coordinación de coordinación de control interno o la Dirección).
4. Si existen requerimientos de entes reguladores.
5. La fecha y número de días transcurridos desde la última auditoría.

6. Los resultados (adecuado - inadecuado) de la última auditoría.

En una entidad pública de orden nacional, que cuenta con reducido recurso de talento humano para el cumplimiento de los roles en los servicios de consultoría y aseguramiento, al momento de llevar ante el comité institucional de coordinación de control interno, el plan anual de auditoría para aprobación, encuentra un problema económico en la entidad, al no contar con suficiente equipo auditor, ni recursos financieros para la contratación de talento humano, para realizar la totalidad de auditorías priorizadas para la vigencia.

Ante esta realidad de las entidades públicas, es necesario generar alternativas para optimizar los recursos existentes y proveer a la línea estratégica, la seguridad razonable para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Por lo anterior, la alternativa propuesta al jefe de control interno o quien haga sus veces, consiste en aplicar lo señalado en las Normas de desempeño de actividad de auditoría (IIA 2019), en particular la Norma 2050 - Coordinación y confianza y los documentos de consejo para la práctica, en la cual establece que “debe compartir información, coordinar actividades y considerar confiar en el trabajo de otros proveedores internos y externos de aseguramiento y consultoría para asegurar una cobertura adecuada y minimizar la duplicación de esfuerzos”, aun cuando la responsabilidad sobre las conclusiones y opiniones de auditoría interna, siguen siendo del jefe de control interno, la coordinación y confianza conduce a ampliar el control frente a los riesgos de posible incumplimiento de las metas y objetivos de la entidad, evitar reprocesos, optimizar los recursos y ampliar la cobertura del aseguramiento para la mejora del desempeño institucional.

A continuación se expondrá lo que considera el IIA Colombia (2019), en la Norma 2050 y en los documentos de consejos para la práctica en la implementación o puesta en marcha de la coordinación y confianza, con los proveedores internos de aseguramiento.

En primer lugar, es necesario identificar los proveedores internos de aseguramiento, integrantes de la segunda línea de defensa, que generalmente en las entidades públicas, son los responsables de planeación, financiera, seguridad de la información, seguridad y salud en el trabajo, calidad, gestión de riesgos y los comités de contratación, riesgos y en general aquellos que manejan temas transversales en la entidad.

Una vez identificados los proveedores internos de aseguramiento, se recopila la información sobre las actividades de control que cada uno realiza, para identificar los aspectos susceptibles de coordinación, entre los que se puede encontrar: IIA Colombia (2019) “Sincronizar la naturaleza, extensión y plazos del trabajo planificado. Asegurar un entendimiento común de las técnicas, métodos y terminología. Proporcionar acceso mutuo a los programas de trabajo, a los papeles de trabajo y a los informes” (Norma 2050 - Coordinación y confianza).

De acuerdo con el IIA España (2013), el auditor interno puede decidir confiar en el trabajo de los otros proveedores internos de aseguramiento por varias razones:

- “- Para ampliar la cobertura de riesgo más allá del plan de auditoría interna.
- Para evitar duplicidades y obtener sinergias en términos de utilización y optimización de recursos” (p10), y todo lo anterior conlleva beneficios como:
 - “- Ampliación de la cobertura de riesgos, sin incrementar las horas de Auditoría Interna.
 - Reducción de tiempos de acción en la gestión del riesgo.
 - Mejor aseguramiento por conocimiento más especializado.
 - Intentar evitar el efecto “fatiga de Auditoría” dentro de la organización.

- Aumento de la eficiencia, al eliminar la duplicidad de funciones.
- Aumento de calidad de cumplimiento, por el esfuerzo conjunto” (p10).

Para que control interno pueda tomar la decisión de confiar en otros proveedores de aseguramiento, previamente debe evaluar los siguientes cuatro aspectos, según el IIA España (2013):

1. Objetividad de la función de aseguramiento respecto al supervisado: a. Línea ejecutiva y nivel jerárquico al que reporta la función de aseguramiento. b. Independencia en la determinación de los programas de trabajo y el alcance de las pruebas respecto de la línea ejecutiva. c. Políticas y prácticas que eviten el conflicto de interés como consecuencia de que determinados miembros del equipo de aseguramiento hubieran desempeñado responsabilidades operativas con anterioridad.
2. Competencia profesional de los miembros de la función de aseguramiento: a. Nivel educativo y experiencia profesional del personal de la función de aseguramiento. b. Obtención de certificaciones profesionales y planes de formación que aseguren una formación continuada.
3. Existencia de políticas, procedimientos y programas escritos respecto al ejercicio de las funciones de aseguramiento: a. Existencia de políticas, programas y procedimientos para el desempeño de la actividad de aseguramiento. b. Procedimientos internos que aseguren la calidad de los papeles de trabajo, informes y recomendaciones. Existencia de soporte documental de conclusiones basadas en evidencias y seguimiento de recomendaciones. c. Procedimientos de supervisión y revisión de actividades del personal de la función. Evaluación anual del desempeño del personal.

4. Emisión de informes de conclusiones y recomendaciones, así como seguimiento hasta su implantación: a. Existencia de procedimientos de comunicación de los resultados de los trabajos de aseguramiento a la Dirección, con objeto de que se tomen las medidas correctoras. b. Existencia de procedimientos de seguimiento de las recomendaciones emitidas y de las medidas comprometidas para la subsanación de incidencias. (p14).

En conclusión, con lo expuesto hasta el momento, respecto a la pregunta de cuál es la importancia del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, como proveedor de aseguramiento, en una entidad pública de orden nacional, se puede afirmar que la segunda línea de defensa juega un rol fundamental como proveedor de aseguramiento respecto a los procesos transversales de la entidad, con la responsabilidad que tiene en la verificación de controles de la primera línea de defensa y la interacción con la línea estratégica, quien toma las decisiones para asegurar el cumplimiento de la misionalidad y objetivos institucionales.

Aunado a lo anterior, la segunda línea de defensa debe ser confiable para la entidad y en particular para control interno, pues se convierte en un aliado con el cual es posible ampliar la cobertura de aseguramiento que se puede proveer desde la tercera línea de defensa, por la limitación de recursos económicos para contratar talento humano y el escaso número de funcionarios, que si bien cuentan con la competencia profesional y la apropiación del código de ética e integridad de los servidores públicos, no es posible dar cubrimiento total al universo de auditoría acorde con los criterios de priorización y aún si esto fuera viable, sería probable la presentación del efecto de fatiga de auditoría al interior de la entidad.

Con lo anterior, se puede sustentar que es prioritario que la segunda línea de defensa cuente con alto nivel de confianza, para que se cumpla la efectiva implementación del modelo de

las líneas de defensa; y el determinar ese nivel de confianza es labor de control interno, en las entidades públicas.

Conforme a lo anterior, en la siguiente parte de este trabajo, se describe la metodología para conocer el nivel de confianza en la segunda línea de defensa, según lo planteado por el IIA Colombia (2019) quien considera, que una manera de “coordinar la cobertura del aseguramiento es con un mapa de aseguramiento que se elaborará vinculando las categorías de riesgo significativas con las fuentes relevantes de aseguramiento, y calificando el nivel de aseguramiento proporcionado por cada categoría de riesgo” (Norma 2050 - Coordinación y confianza).

A continuación se relacionan las etapas para la elaboración del mapa de aseguramiento, de acuerdo con lo propuesto por el IIA Colombia (2020), quien recomienda contar con el estatuto de auditoría interna aprobado y adelantar el alistamiento en mesas de trabajo lideradas por control interno, convocando a los proveedores de la segunda línea de defensa, para hacer el levantamiento del universo de controles y la identificación de proveedores internos de aseguramiento de la entidad. Los pasos señalados hasta la puesta en marcha son:


1. Manual de auditoría interna.
2. Analizar el modelo de operación por procesos.
3. Identificar los controles existentes y separarlos de las actividades de gestión.
4. Analizar tablero de control, BSC.
5. Identificar controles a la estrategia KPI.
6. Clasificar las actividades de control en 1ª, 2ª, 3ª. L.D.
7. Identificar proveedores internos de servicios de aseguramiento 2ª L.D.
8. Establecer criterios de evaluación y calificación del nivel de confianza de la 2ª L.D.

9. Identificar universo de auditoría.
10. Cruzar unidades auditables con proveedores de aseguramiento.
11. Construir el mapa de aseguramiento.
12. Presentar el mapa de aseguramiento ante el comité para aprobación. (Tips de auditoría interna, enfoque práctico del mapa de aseguramiento).

Para facilitar la comprensión de los anteriores pasos, en adelante se presenta una secuencia de instrumentos hasta obtener el nivel de confianza en la segunda línea de defensa.

En primer lugar, se encuentra la Matriz de Identificación y Clasificación de Controles de Líneas de Defensa, propuesta por León (2020).

Tabla 1. Matriz de Identificación y Clasificación de Controles de Líneas de Defensa

Matriz de Identificación y Clasificación de Controles de Líneas de Defensa										
Proceso										
Objetivo										
N°	Ciclo PHVA	Actividad	Responsable Actividad	Clasificación Actividad	1ra Línea de Defensa		2da Línea de Defensa	3ra Línea de Defensa	LDE (Línea de Defensa Estratégica)	
					MCI (Medida de Control Interno)	CGO (Control de Gerencia Operativa)				

León (2020)

Una vez se ha realizado la identificación y clasificación de controles por cada línea de defensa, se procede a la evaluación y calificación del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, para lo cual el IIA propone los siguientes instrumentos adaptados por León (2020), para establecer los rangos de calificación del nivel de confianza y posteriormente los criterios para la calificación y evaluación del nivel de confianza de la segunda línea de defensa.

Tabla 2. Rangos calificación nivel de confianza/ aseguramiento

BAJO
MEDIO 2,1 - 3,9
ALTO 4 - 5

RANGOS CALIFICACIÓN NIVEL DE CONFIANZA (RESUMEN)

Puntajes	OBJETIVIDAD	COMPETENCIA	HERRAMIENTAS TÉCNICAS	IMPACTO EN LA MEJORA	Puntajes
1	La(s) persona(s) que realiza(n) la autoevaluación no cuentan con autonomía para la determinación de los programas de trabajo, ni reportan al máximo nivel jerárquico de la Entidad.	No cuenta con formación académica, ni experiencia relacionada con los aspectos o temas objeto de evaluación y no cuenta con certificación como auditor de calidad.	Inexistencia de políticas programas y procedimientos para el desempeño de las actividades de aseguramiento.	No se cuenta con informes resultado de la función de aseguramiento.	1
2	La(s) persona(s) que realiza(n) la autoevaluación no participa(n) ni ha(n) participado en el último año, de la operación del proceso que esta(n) autoevaluando.	Cuenta con formación académica, pero no tiene experiencia o cuenta con experiencia relacionada con los aspectos o temas objeto de evaluación.	Existencia de políticas programas y procedimientos diseñados para el desempeño de las actividades de aseguramiento	Se emiten y comunican informes resultado de la función de aseguramiento a las partes interesadas que aseguren la toma de decisiones.	2
3	La(s) persona(s) que realiza(n) la autoevaluación tiene(n) autonomía en la determinación de los programas de trabajo o de la herramienta para evaluar y determinar el alcance de las pruebas o análisis de la información.	Cuenta con formación académica y experiencia mínimo de 2 años relacionada con los aspectos o temas objeto de evaluación.	Además cuentan con soporte documental de aplicación de las políticas y/o procedimientos diseñados para el desempeño de las actividades de aseguramiento.	Cuentan con acciones correctivas y preventivas derivadas de los informes de la función de aseguramiento.	3
4	Además la función de aseguramiento reporta al máximo nivel jerárquico ya sea de la unidad de negocio o de la entidad.	Cuenta con formación académica y experiencia de mínimo 5 años relacionada con los aspectos o temas objeto de evaluación.	Cuentan con la supervisión y revisión de las actividades, (3.5) y con la evaluación anual del desempeño del personal que realiza la función de aseguramiento (4).	Se evidencia seguimiento a las acciones correctivas y preventivas derivadas de los informes de la función de aseguramiento.	4
5	Cuentan con políticas y prácticas que eviten el conflicto de intereses.	Cuenta con formación académica en aseguramiento y experiencia de mínimo 5 años relacionada con los aspectos o temas objeto de evaluación y/o cuenta con certificación como auditor de Calidad.	Cuentan con herramientas tecnológicas especializadas para la labor de aseguramiento.	Los planes de acción son efectivos, es decir, las observaciones y recomendaciones no son recurrentes.	5

León (2020)

Tabla 3. Criterios para la calificación y evaluación del nivel de confianza de la 2ª LD.

CRITERIOS PARA LA CALIFICACION Y EVALUACIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA DE LA 2A LINEA DE DEFENSA				
	OBJETIVIDAD	COMPETENCIA	HERRAMIENTAS TÉCNICAS / PRÁCTICAS Y METODOLOGÍAS	IMPACTO EN LA MEJORA
CALIFICACIÓN	1. La(s) persona(s) que realiza(n) la autoevaluación NO participa(n) ni ha(n) participado en el último año, de la operación del proceso que esta(n) autoevaluando.	1. Cuenta con formación académica relacionada con el tema objeto de evaluación.	1. Cuenta con procedimiento(s) y/o herramienta(s) diseñados para el desempeño del control?.	1. Se emiten y comunican informes resultado de la función de aseguramiento a las partes interesadas que aseguren la toma de decisiones.
	2. Tiene(n) autonomía en la determinación de los programas de trabajo o herramienta de evaluación y en el alcance de las pruebas o análisis de la información.	2. Cuenta con formación académica en aseguramiento.	2. Cuenta con evidencia de la ejecución del control? (procedimiento(s) y/o herramienta(s)).	2. Cuenta con acciones correctivas y preventivas derivadas de los informes resultado de la función de aseguramiento?.
	3. La función de aseguramiento reporta al máximo nivel jerárquico ya sea de la unidad de negocio o de la entidad.	3. Cuenta con experiencia relacionada en temas objeto de evaluación.	3. Cuenta con evidencia de la supervisión a la ejecución del control?.	3. Se realiza seguimiento a las recomendaciones derivadas de la aplicación del control?.
	4. Cuentan con políticas y prácticas que eviten el conflicto de intereses.	4. Cuenta con Certificación como auditor de Calidad o certificaciones afines?	4. Dentro de la evaluación anual de desempeño del personal que ejecuta el control, se evalúa este compromiso?.	4. Los planes de acción son efectivos? Es decir, las observaciones y recomendaciones NO son recurrentes.
	1	Si no cumple ninguno de los ítems = 1	Si no cumple ninguno de los ítems = 1	Si no cumple ninguno de los ítems = 1
2	Si cumple al menos un ítem = 2	Si cumple al menos un ítem = 2	Si cumple al menos un ítem = 2	Si cumple al menos un ítem = 2
3	Si cumple al menos dos ítems = 3	Si cumple al menos dos ítems = 3	Si cumple al menos dos ítems = 3	Si cumple al menos dos ítems = 3
4	Si cumple al menos tres ítems = 4	Si cumple al menos tres ítems = 4	Si cumple al menos tres ítems = 4	Si cumple al menos tres ítems = 4
5	Si cumple todos los ítems = 5	Si cumple todos los ítems = 5	Si cumple todos los ítems = 5	Si cumple todos los ítems = 5

León (2020)

Tabla 4. Herramienta para evaluar el nivel de confianza de la 2ª LD.

HERRAMIENTA A APLICAR PARA OBTENER INFORMACIÓN Y EVALUAR EL NIVEL DE CONFIANZA 2A LINEA DE DEFENSA				
Proveedor aseguramiento: _____ Proceso: _____ Subproceso: _____ Fecha: _____				
Criterio	Pregunta	Nombre Funcionario y Área que ejecuta el control	Nombre Funcionario y Área que ejecuta el control	Nombre Funcionario y Área que ejecuta el control
Objetividad	Adelanta o ha adelantado en el último año labores operativas del proceso/ subproceso al que le realiza seguimiento?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	Cuenta con autonomía para la determinación de los programas de trabajo o herramienta de autoevaluación y alcance de las pruebas o análisis de la información?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	La información que genera por delegación de su Jefe, se reporta al máximo nivel jerárquico de la Unidad de Negocio y/o empresa?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	Cuentan con políticas y prácticas que eviten el conflicto de intereses?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
Competencia	Cuenta con formación académica relacionada con el tema objeto de evaluación? Cual?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	Cuenta con formación académica en aseguramiento? Cual?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	Cuenta con experiencia relacionada en temas objeto de evaluación? Cuanto tiempo?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
	Cuenta con Certificación como auditor de Calidad?	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____	SI: _____ NO: _____ Soporte u observación: _____
Criterio	Pregunta	Respuesta		Observaciones/Soporte
		SI	NO	
Herramientas Técnicas / Prácticas y metodologías	Cuenta con procedimiento(s) y/o herramienta(s) diseñados para el desempeño del control?			
	Cuenta con evidencia de la ejecución del control? (procedimiento(s) y/o herramienta (s))			
	Cuenta con evidencia de la supervisión a la ejecución del control?			
	Dentro de la evaluación anual de desempeño del personal que ejecuta el control, se evalúa este compromiso?			
Impacto en la Mejora	Se emiten y comunican informes resultado de la función de aseguramiento a las partes interesadas que aseguren la toma de decisiones			
	Cuenta con acciones correctivas y preventivas derivadas de los informes resultado de la función de aseguramiento?			
	Se realiza seguimiento a las recomendaciones derivadas de la aplicación del control?			
	Los planes de acción son efectivos? Es decir, las observaciones y recomendaciones NO son recurrentes.			

Por último, se realiza el mapeo del nivel de confianza de los proveedores de la segunda línea de defensa, con el instrumento propuesto por León (2020).

Tabla 5. Mapeo nivel de confianza de la 2ª LD

MAPEO NIVEL DE CONFIANZA OTROS PROVEEDORES INTERNOS DE ASEGURAMIENTO 2a LINEA DE DEFENSA						
ITEM	PROVEEDORES DE ASEGURAMIENTO 2a LÍNEA DE DEFENSA	OBJETIVIDAD	COMPETENCIA	HERRAMIENTAS TÉCNICAS	IMPACTO EN LA MEJORA	TOTAL PUNTAJE
		30%	30%	20%	20%	
1						0
2						0
3						0
4						
5						

León (2020)

Una vez clara la metodología e instrumentos a utilizar, para la elaboración del mapa de aseguramiento que permita identificar el nivel de confianza de los proveedores de aseguramiento en una entidad pública del orden nacional, se relacionan los aspectos a tener en cuenta para su puesta en marcha:

1. Conformar mesa de trabajo con los proveedores de aseguramiento de la segunda línea de defensa, liderada por control interno.

2. Identificar los controles existentes, de acuerdo con el modelo de operación, que consta de 13 procesos, así: a. Procesos estratégicos (2): Direccionamiento estratégico y planeación, Gestión de comunicaciones. b. Procesos misionales (3): Identificación y priorización de cooperación internacional, Preparación y formulación de cooperación internacional, Implementación y seguimiento de cooperación internacional. c. Procesos de apoyo: (7): Gestión del talento humano, Gestión contractual, Gestión administrativa, Gestión financiera, Gestión de tecnologías de la información, Gestión jurídica y Gestión de servicio al ciudadano. d. Proceso evaluación, control y mejoramiento (1).

3. Identificar los controles existentes en los procedimientos e indicadores de cada proceso

Tabla 6. Distribución de procedimientos e indicadores por proceso.

N°	Proceso	N° Procedimientos	N° Indicadores
1	Direccionamiento estratégico y planeación	6	4
2	Gestión de comunicaciones	4	3
3	Identificación y priorización	6	5
4	Preparación y formulación	5	7
5	Implementación y seguimiento	3	8
6	Gestión del talento humano	8	4
7	Gestión administrativa	10	27
8	Gestión contractual	7	2
9	Gestión financiera	5	7
10	Gestión de tecnologías de la información	8	4
11	Gestión jurídica	4	2
12	Gestión de servicio al ciudadano	1	2
13	Evaluación, control y mejoramiento	2	2
Total		69	77

Autoría propia

4. Clasificar las actividades de control en 1ª, 2ª, 3ª. L.D, e identificar los proveedores internos de servicios de aseguramiento de la 2ª L.D, para lo cual se diligencia la Matriz de Identificación y Clasificación de Controles de Líneas de Defensa (Tabla 1).

5. Calificar el nivel de confianza de la 2ª L.D, empleando los rangos y criterios señalados en las tablas 2, 3 y 4.

6. Consolidar el mapa del nivel de confianza de la segunda línea de defensa, empleando la tabla 5.

7. Presentar el mapa de aseguramiento ante el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno para aprobación y toma de decisiones respecto a los resultados arrojados.

Finalmente, se presentan las recomendaciones para que el sistema de control interno de una entidad pública de orden nacional, genere aseguramiento confiable con enfoque de riesgos, empleando el modelo de las líneas de defensa, a fin de asegurar que todas las actuaciones se

realicen en cumplimiento de la normatividad vigente, misionalidad, objetivos, metas propuestas y principalmente, agregando valor y generando mayor credibilidad en la institucionalidad.

1. En primer lugar se recomienda elaborar el mapa de aseguramiento, que permite identificar el universo de controles con los que cuenta la entidad, la asignación de responsabilidades, los criterios a cumplir en el diseño, ejecución y supervisión de la implementación, para tomar decisiones respecto a la mejora de los controles.
2. Al contar la entidad con el mapa de aseguramiento, permite que control interno elabore el plan de auditoría basado en riesgos, incluyendo las unidades auditables con mayor criticidad para ampliar la cobertura y optimizar recursos, en la medida que proveedores de aseguramiento de la segunda línea de defensa con alto nivel de confianza, se encargan de las unidades auditables con criticidad moderada o baja.
3. Respecto a los proveedores de aseguramiento de la segunda línea de defensa, que presentan bajo y medio nivel de confianza, se puede analizar cuáles son los aspectos con mayor debilidad (objetividad, competencia, herramientas técnicas, prácticas y metodologías e impacto en la mejora) y generar acciones de mejora para incrementar su nivel de confianza como proveedor de aseguramiento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para una entidad pública de orden nacional, resulta de utilidad conocer el nivel de confianza de los proveedores de aseguramiento de la segunda línea de defensa, por el rol que éstos desempeñan en la verificación de controles de la primera línea de defensa y la interacción con la línea estratégica, para la toma de decisiones que aseguren el cumplimiento de la misionalidad y objetivos institucionales.

El proveedor de aseguramiento con alto nivel de confianza, facilita ampliar la cobertura del aseguramiento y la optimización de los escasos recursos de las instituciones del estado, dado que el jefe de control interno o quien haga sus veces, puede decidir confiar y así los equipos de control interno como tercera línea de defensa, pueden priorizar los procesos o unidades auditables con alto riesgo de criticidad, mientras la segunda línea de defensa, se ocupa de los procesos ubicados en nivel moderado o bajo de criticidad en el riesgo.

Elaborar el mapa de aseguramiento en las instituciones públicas es una buena práctica, para identificar el nivel de confianza de la segunda línea de defensa y por su metodología, permite identificar los aspectos a mejorar en aquellos proveedores que se ubican en nivel de confianza bajo o medio.

Ampliar la cobertura del aseguramiento es una necesidad para las entidades públicas, como herramienta para la protección de los recursos públicos en la lucha contra la corrupción, que redunde en credibilidad en la institucionalidad, por lo cual se recomienda al Departamento Administrativo de la Función Pública, avanzar en la regulación al respecto, dado que en la actualidad no se ha fomentado la elaboración de los mapas de aseguramiento institucionales, los cuales se consideran útiles para fortalecer el Sistema de Control Interno del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia Art. 209 y 269.

Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 87. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1629910>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Guía de auditoría para entidades públicas. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Gu%C3%ADa+de+Auditor%C3%ADa+para+Entidades+P%C3%ABlicas+-+Versi%C3%B3n+3+-+Mayo+2018.pdf/44d508d1-0026-56ac-98da-36e43d37e9f5?t=1533038767998&download=true>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces. Recuperado

de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Gu%C3%ADa+rol+de+las+unidades+u+oficinas+de+control+interno%2C+auditor%C3%ADa+interna+o+quien+haga+sus+veces+-+Diciembre+de+2018.pdf/8d82ac25-6e28-496f-cac8-f8bea6278f13?t=1545053699072&download=true>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la gestión y desempeño institucional-MIPG. Recuperado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

Instituto de Auditores Internos de Colombia. (2019). Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna. Recuperado de: <https://www.iicolombia.com/>

Instituto de Auditores Internos de Colombia. (2020). Tips de auditoría interna. Enfoque práctico del mapa de aseguramiento. Recuperado de: <https://www.iicolombia.com/>

Instituto de Auditores Internos de España. (2013). Marco de Relaciones de Auditoría Interna con otras Funciones de Aseguramiento. Recuperado de: https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/fdp_aseguramiento-dic2013.original.pdf

León, D.E. (2019). Docente Auditoría Interna Integral. Universidad Militar Nueva Granada

Presidente República de Colombia. (2017). Decreto 648. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030482>

Presidente República de Colombia. (2017). Decreto 1499. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30033473>