

ARTÍCULO DE REVISIÓN

EL CONTROL INTERNO COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO ANTICIPATIVO EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

INTERNAL CONTROL AS AN EXPRESSION OF ANTICIPATORY LAW IN RISK MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

[HTTPS://DOI.ORG/XXXXXX/ICDP.V24NXX.XXX](https://doi.org/xxxxxx/ICDP.v24nxx.xxx)

 Elvia Patricia Ortiz Cardona¹

Recibido: 10 de marzo de 2024 • **Aceptado:** 03 de mayo de 2024 • **Publicado:** 2 de agosto de 2026

¹ Magíster en Derecho del Estado énfasis Derecho Administrativo modalidad Investigación Universidad Externado de Colombia. <https://orcid.org/0009-0008-6118-214X>
E-mail: Epoc1977@outlook.com

Cómo citar este artículo:

Ortiz Cardona, E. P. (2024). El control interno como expresión del derecho anticipativo en la gestión y administración del riesgo. *Revista del Instituto de Derecho Procesal*, 24-2, pp. 77-105. <https://doi.org/xxxxxx/ICDP.v24nxx.xxx>

I. INTRODUCCIÓN

El Control Interno y la gestión del riesgo son actividades necesarias que se han incorporado en la administración pública colombiana y son expresión del Derecho anticipativo y de la cultura de la anticipación.

El Control Interno es un sistema adoptado en la institucionalidad colombiana desde el año 1991, establecida en los artículos 209 y el artículo 269 de la Constitución Política Colombiana. De esta manera desde 1991 se viene implementando el Control Interno en las entidades públicas en Colombia, la actividad fue desarrollada en 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”*.

Esta forma de control se desarrolla de forma independiente del control fiscal externo ejercido por la Contraloría General de la República, Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. Este tipo de control cuenta con cinco componentes y un esquema de responsabilidades que se distribuyen a lo largo de toda la entidad. Los componentes son los siguientes: a) Ambiente de Control; b) Evaluación del Riesgo; c) Actividades de Control; d) Información y Comunicación; e) Actividades de Monitoreo.

El control que vamos a analizar es el de Evacuación del Riesgo el cual se materializa a través de la línea defensa 3 que está en cabeza de la Oficina de Control Interno y en este punto veremos cómo se materializa la teoría del Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación.

Si bien la gestión y administración del riesgo tiene como finalidad única fortalecer la función administrativa, en algunas entidades públicas existen deficiencias, lo que desdibuja la eficacia de este tipo de control. Los aportes de la teoría del Derecho Anticipativo como teoría jurídica y la Cultura de la anticipación pueden contribuir en el mejoramiento del desempeño del control interno y en especial del componente de gestión y administración de riesgos.

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿Qué principios de Derecho Anticipativo se encuentran dentro del componente de Evaluación del Riesgo para actuar en la gestión y administración del riesgo y cuáles elementos de la Cultura de la anticipación podrían introducirse para mejorar su operación dentro de la función administrativa del Estado colombiano?

III. HIPÓTESIS

En el Sistema de Control Interno contiene principios de Derecho Anticipativo en el Método Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), y en particular en el desarrollo del Método Estándar de Control Interno (MECI), dado que el método incorpora medios para consolidar un ambiente de control y líneas de defensa para prevenir el riesgo, adicionalmente pueden incorporarse elementos de la Cultura de la anticipación para incrementar la eficacia de la función administrativa.

IV. DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA FUNCIÓN DE CONTROL INTERNO

El Control Interno corresponde a un modo de control que se desarrolló desde la Constitución Política de Colombia, promulgada en el año 1991, el cual

contribuye a la materialización de derechos individuales y colectivos desde la función administrativa. Con su introducción en el sistema constitucional se esperaba que este tipo de control contribuyera de manera directa al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Estos artículos tuvieron su expresión legal en la Ley 87 de 1993, norma que ha tenido varios cambios para su desarrollo. Como la Ley 489 de 1998 en la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y el artículo 27 crea el Sistema Nacional de Control Interno (Ley 489, 1998).

Este sistema fue desarrollado mediante el “Decreto 2145 de 1999” Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las entidades y Organismos de la Administración Pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones. (Modificado parcialmente por el Decreto 2593 del 2000 y por el Art. 8°. de la Ley 1474 de 2011”).

Según dicha normatividad prevé que el Sistema de Control Interno se encuentra conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público.

Uno de los elementos fundamentales para el desarrollo adecuado y fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las diferentes entidades y organismos de la Administración Pública, es la “Administración del Riesgo”², pues su identificación y análisis entrega información objetiva que permite aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos institucionales. (Decreto 1537, 2001).

En el año 2005 se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. A través del documento Anexo técnico del MECI 1000:2005. En 1.3 Componentes de administración del riesgo (Decreto 1599, 2005).

² ARTÍCULO 4. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS. Como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspecto tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos.

A su vez la Norma Técnica de Calidad en La Gestión Pública NTCGP a su versión 2009, incorpora los riesgos institucionales Numeral 4.1 Requisitos generales literal g) “establecer controles sobre los riesgos identificados y valorados que puedan afectar la satisfacción del cliente y el logro de los objetivos de la entidad; cuando un riesgo se materializa es necesario tomar acciones correctivas para evitar o disminuir la probabilidad de que vuelva a suceder”. El Decreto mencionado aclara la importancia de la administración del riesgo en el Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades. (Decreto 4485, 2009)

De acuerdo con el Decreto 648 de 2017, las Oficinas de Control Interno o quienes hacen sus veces cumplen 5 roles específicos: 1) Liderazgo Estratégico; 2) Enfoque hacia la prevención; 3) Evaluación de la Gestión del Riesgo; 4) Relación con Entes Externos de Control; 5) Evaluación y Seguimiento.

Respecto al Liderazgo Estratégico las Oficinas de Control Interno son un soporte fundamental para la toma de decisiones en relación con el nominador y frente al Representante Legal pues su función es la de presentar informes, manejar información estratégica y generar alertas oportunas ante cambios reales o potenciales que puedan afectar el cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad.

Para ello debe buscar canales de comunicación directos, expeditos y efectivos con el nominador, así como con el Representante Legal de la entidad, para recibir y transmitir información veraz y sustentada en hechos. Adicional debe cumplir con la función de Auditoría Interna la cual debe ser proactiva y anticiparse a la materialización del riesgo para conseguir el máximo alineamiento y coordinación con la visión institucional y estratégica de las Entidades Públicas.

Desde el enfoque hacia la prevención encontramos que articula la asesoría y acompañamiento con el fomento de la cultura del control a través de la auditoría interna, la cual permite la generación de conocimiento, además de recomendar mejoras significativas en torno al sistema de control interno y en concreto en la gestión del riesgo.

En la orientación hacia la prevención encontramos una sinergia dentro de los órganos de las Entidades Públicas pues el representante legal como el nivel directivo debe participar en los Comités; así mismo, se deben proponer mecanismos que faciliten la autoevaluación del control y finalmente a través de la Alta Dirección en articulación con todos los niveles de la entidad e identificadas las responsabilidades en materia de riesgos se procede a fortalecer el Esquema de las Tres líneas de Defensa.

Respecto a la Evaluación de la Gestión del Riesgo su identificación y análisis debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración

y las Unidades de control interno o quien haga sus veces, quienes a través de la asesoría y acompañamiento técnico y de evaluación y seguimiento a los diferentes pasos de la gestión del riesgo, que va desde la fijación de la Política de Administración de Riesgo hasta la evaluación de la efectividad de los controles.

Con relación a las actividades frente a la Administración del Riesgo encontramos las siguientes actividades: 1) Poner a disposición de la administración herramientas y técnicas usadas para la administración del riesgo; 2) Ser un referente frente a la administración del riesgo; 3) Entrenar a la organización en la gestión de riesgos y controles a través de talleres; 4) Proponer espacios para el seguimiento de los riesgos (autoevaluación).

V. EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO, COMO ELEMENTOS DEL DERECHO ANTICIPATIVO

El Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación es una creación jurídica y desarrollada por el Doctor Juan Carlos Peláez Gutiérrez quien ha definido el derecho anticipativo y ha identificado sus diferentes elementos.

Uno de los atributos principales del Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación es la de prevenir el comportamiento indeseable y obtener el deseable “es la función [primaria] más fundamental y elemental que el Derecho realiza” (Raz, 1985, p. 214). Por ello, la función anticipativa se ha entendido desde hace mucho tiempo en la teoría del Derecho como una técnica principal de control social que busca evitar la conducta indeseable para obtener el fin previsto por la legislación (Urrea, 2022, p. 21).

El Derecho Anticipativo es una construcción jurídica preventiva, es decir, que prepara, aparea y dispone con anticipación lo necesario para garantizar el bienestar del ser humano en sus dimensiones individual y colectiva. Es una construcción jurídica que prevé y conoce de antemano toda situación que pueda perturbar el bienestar del ser humano. Es una construcción jurídica que pone de presente oportunamente esas situaciones que pueden afectar el bienestar del ser humano.

Es una escuela “que se anticipa a ese inconveniente, dificultad, situación, riesgo comprobado científicamente y/o jurídicamente, se prepara de antemano, y dispone con anticipación lo necesario para evitar las consecuencias o, al menos, para mitigarlas” “El Derecho Anticipativo actúa con reserva frente a situaciones en las cuales no se cuente con certeza científica y/o jurídica acerca de la existencia del riesgo, acerca de esa situación que puede ser nociva para

el ser humano. Y que, dispone, las medidas oportunas, proporcionales y aptas para evitar que ese riesgo o esa situación, en caso de existir, se materialice en una afectación al ser humano. (Peláez Gutiérrez, 2020, como se citó en Urrea, 2022, p. 23)

Según el Profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez creador del Derecho Anticipativo y de la Cultura de la Anticipación, este se caracteriza por:

1. Tener como eje principal el bienestar del ser humano en sus dimensiones individual y colectiva (Peláez, 2020, p.28). Este primer elemento nos permite inferir que es un fenómeno cultural que retoma al ser humano como elemento fundamental e incluye sus derechos constitucionales y colectivos como un todo indivisible.
2. La anticipación debe ser la regla general. Reaccionar debería ser la excepción (Peláez, 2021, p. 28). En esta característica encontramos que se incorpora el aspecto psicológico de la anticipación como mecanismo de alerta y preparación frente a una posible amenaza o adversidad percibida. La cual no debe estar contaminada por ningún tipo de sesgo cognitivo.
3. Es una construcción jurídica en progreso (Peláez, 2021, p. 28). Es una Escuela jurídica del pensamiento contencioso administrativo.
4. El Derecho Anticipativo tiene como elementos (Urrea, 2022, p. 23). “[...] la anticipación, el principio de juridicidad y el principio de responsabilidad como soportes del Estado Social de Derecho, la ponderación como método de aplicación del Derecho, el Derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno, el Derecho proactivo, el principio de prevención y el Derecho preventivo, el principio de precaución, el principio de gestión del riesgo, la humanización del Derecho, el Derecho simple, el Derecho útil, el Derecho innovador, el Derecho inteligente [...]” “El Derecho Anticipativo busca predecir la acción para evitar o mitigar las afectaciones al ser humano” (Urrea, 2022, p. 23).
5. El Derecho Anticipativo es proactivo (Urrea, 2022, p. 28). La proactividad hace referencia al control del comportamiento del servidor público respecto del cumplimiento primigenio de la constitución y la ley. En estos casos el funcionario está en la capacidad de afrontar situaciones difíciles y articular las herramientas para lograr la satisfacción del interés general.
6. El Derecho Anticipativo es preventivo (Urrea, 2022, p. 29). Prevenir es anticiparse, adelantarse, actuar para evitar que ocurra algo que no queremos que pase.
7. El Derecho Anticipativo actúa frente a riesgos potencialmente nocivos al ser humano, aún si no se tiene certeza de estos (Urrea, 2022, p. 28).

El fundamento jurídico del Derecho Anticipativo, además de lo mencionado por el Profesor Peláez Gutiérrez, radica en el principio de eficacia de la acción administrativa ([CP], 1991, art. 49, p. 26)³, el Preámbulo constitucional que promete asegurar a los colombianos una serie de Derechos de todo orden⁴, así como los fines esenciales del Estado ([CP], 1991, art. 1)⁵.

El Derecho Anticipativo se entrelaza para su articulación con los principios de precaución, prevención, gestión del riesgo propendiendo por la materialización a la buena Administración pública (Ley 1437, 2011, p. 26).

³ Reconocido explícitamente en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; “En suma, pues, el Derecho administrativo ha de satisfacer una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que la eficacia y efectividad de la acción administrativa. Ello obliga, entre otras consecuencias, no sólo a utilizar el canon de la prohibición de exceso (principio de proporcionalidad), sino también el de la prohibición de defecto. Y es que en un Derecho administrativo enmarcado en una Constitución de las libertades habrá de tener también su sitio la idea de la eficacia, de la capacidad de actuación efectiva”; (Eberhard, 1998); Si la efectividad es un principio jurídico vinculante en el ordenamiento jurídico, la misma debe tener efectos ciertos: “La actividad administrativa no puede ser válida o efectiva, mejor, debe ser válida y efectiva” - “L’attività amministrativa non può essere valida o effettiva, anzi, deve essere valida ed effettiva” (Perdomo, 2013, p. 151), En el capítulo segundo de la tesis el autor demuestra que la eficacia es un principio jurídico al mismo nivel que la legalidad; (Arvizu et al., pp. 15-28).

⁴ “El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos. El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas” (Sentencia C-479/92, 1992).

⁵ Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del Derecho material objeto de la actuación administrativa.” artículo 1 y el numeral 11 del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437, 2011).

El principio de prevención parte de la base de la existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos y de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño (AP-760012331000200502130 01, 2013).

En el principio de precaución según sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, está llamado a operar antes de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo, y no precisa de que se pruebe que la actividad que se pretende realizar va a causar un daño, sino que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar que puede tener la virtualidad de ocasionarlo, para que la intervención administrativa cautelar pueda ser realizada⁶.

Entonces podemos inferir que el Derecho Anticipativo contiene los principios de precaución y prevención que se convierten en herramientas para gestionar los riesgos, los cuáles se encuentran incorporados en el sistema de control interno.

VI. EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

El sistema de control interno en Colombia es desarrollado en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de Colombia. En el artículo 209 se define la función administrativa, el objetivo y los principios que la orientan.

[...] Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley [...]. (Constitución Política [CP], 1991)

Así mismo, el artículo 269 señala:

[...] Artículo 269. 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, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas [...] ([CP], 1991).

⁶ Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 760012331000200050427101 (37603).

Estos artículos tuvieron su expresión legal en la Ley 87 de 1993, norma que ha tenido varios cambios para su desarrollo como la Ley 489 de 1998 en la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y el artículo 27 crea el Sistema Nacional de Control Interno (Ley 489, 1998).

Este sistema se encuentra conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público.

Es importante recordar que el Estado colombiano estableció una serie de elementos técnicos requeridos para el desarrollo adecuado y fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las diferentes entidades y organismos de la Administración Pública, uno de ellos es la “Administración del Riesgo”⁷, considerando que la identificación y análisis del riesgo entrega información suficiente y objetiva que permite aumentar la probabilidad de alcanzar sus objetivos institucionales. (Decreto 1537, 2001).

En el año 2005 se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano. A través del documento Anexo técnico del MECI 1000:2005. En 1.3 Componentes de administración del riesgo (Decreto 1599, 2005).

A su vez en la norma que actualiza la Norma Técnica de Calidad en La Gestión Pública NTCGP a su versión 2009, incorpora los riesgos institucionales Numeral 4.1 Requisitos generales literal g) “establecer controles sobre los riesgos identificados y valorados que puedan afectar la satisfacción del cliente y el logro de los objetivos de la entidad; cuando un riesgo se materializa es necesario tomar acciones correctivas para evitar o disminuir la probabilidad de que vuelva a suceder”. El Decreto mencionado aclara la importancia de la administración del riesgo en el Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades. (Decreto 4485, 2009)

⁷ ARTÍCULO 4. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS. Como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspecto tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos.

El diseño del Control Interno responde a una configuración sistémica pues se integra en la organización y se realiza atendiendo metodologías, principios y procedimientos. El control es orgánico pues se extiende en cada una de las funciones y responsabilidades de cada unidad administrativa.

En el puesto de trabajo se realiza Control Interno, participando en las funciones misionales y en las funciones de apoyo, a través de autocontrol, proceso de mejoramiento continuo y examen de insumos y resultados. Esta actividad se coordina en una unidad que con regularidad se denomina oficina de Control Interno, reconociendo que el proceso lo realizan todos funcionarios.

Entonces, el Control Interno se refiere a las medidas y procedimientos que una organización implementa para asegurar que sus operaciones se lleven a cabo de manera eficiente, eficaz y transparente, y que los activos se protejan adecuadamente. El Control Interno busca prevenir y detectar errores, fraudes y malas prácticas.

El Control Interno es orgánico, transversal y continuo, pues compromete a todas las unidades y no corresponde a un tiempo específico, sino que siempre se esta realizando en tiempo real evolucionando en una herramienta al servicio de la gestión pública.

Además, en su aplicación institucional se incluyen los avances de las ciencias administrativa y contables, por lo tanto, se incorpora la orientación permanente y el concepto de mejoramiento continuo⁸. Lo cual reorienta la función que cumplen las entidades y las actividades de los funcionarios. Debe precisarse que para desarrollar mejoramiento continuo—. Se necesita la incorporación sistemática del ciclo PHVA— Planear, Hacer, Verificar y Ajustar al interior del desempeño público.

Paralelamente, incorpora la cultura de la medición, buscando seguir, comparar y confrontar los resultados. Al respecto debe señalarse que al mismo tiempo se desarrolló:

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA, el cual fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

⁸ El origen del concepto de mejora continua se relaciona con la producción de autos en las empresas japonesas.

Se emplea igualmente el instrumento cuadro de mando integral “*Balance Scorecard*” y el concepto de valor público⁹ y de cadena de valor¹⁰. De esta manera se ligan varios desarrollos de la ciencia administrativa con el fortalecimiento de la función administrativa.

Del mismo modo el sistema de control interno permite a las entidades realizar auditorías en las cuales se examina el cumplimiento de estos “protocolos” en las áreas administrativa, presupuestal, contractual, jurídica, financiera que cumplen funciones misionales y de apoyo a la gestión y confirman si las medidas preventivas se encuentran debidamente implementadas.

Los riesgos inherentes son al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones de la dirección para modificar su probabilidad o impacto. Ello indica riesgos eventuales que pueden ocurrir sin una actuación de la gerencia pública. Los riesgos inherentes pueden afectar los recursos o el patrimonio. En tal forma que la primera función que debe cumplir la gestión del riesgo es identificarlos e inventariarlos ([DAFP], 2020)

La función administrativa que cumplen las entidades requiere de estrategias para hacer posible el cumplimiento de los procesos organizacionales, y alcanzar las metas. Para lo cual necesita de instrumentos que la hagan más productiva y permitan su mejoramiento.

Se espera asegurar que la función administrativa cumpla con los cometidos establecidos. Si la entidad no logra los objetivos que orientan su misionalidad no se está cumpliendo con la ley.

De ahí la importancia de gestionar los riesgos para proteger el cumplimiento de los fines de la función administrativa. Debe señalarse que si existe riesgo no es posible la operación administrativa, y la función administrativa no se desarrolla. Una importante definición de riesgo es:

[...] Es aquel que puede existir de manera intrínseca en toda actividad. Puede generarse por factores internos o externos y afectar la rentabilidad y el capital de las empresas. No puede ser eliminado, por lo que su identificación debe contemplarse en los planes de gestión de las compañías [...] (Chubb, 2023).

A su vez es posible distinguir los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de la misión y objetivos de la entidad que llamaremos riesgos misionales, de los

⁹ El concepto de valor público se encuentra referido al valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población.

¹⁰ La cadena de valor busca generar ventajas competitivas.

riesgos que probablemente causen daño. Aunque ambos afectan los recursos de la entidad. Adicionalmente pueden distinguirse otras clasificaciones riesgos:

- **Riesgo Estratégico:** Se asocia con la forma en que se administra la entidad. El manejo del riesgo estratégico se enfoca a asuntos globales relacionados con la misión y el cumplimiento de los objetivos estratégicos, la clara definición de políticas, diseño y conceptualización de la entidad por parte de la alta gerencia. Estos riesgos vinculados con el cumplimiento de orientación estratégica de la entidad (misión y objetivos)
- Riesgos vinculados con daños que pueden prevenirse (contractuales y extra-contractuales)
- Riesgos de corrupción (Colombia Compra Eficiente, 2019)

Así mismo, las entidades adoptan medidas de orden administrativo para evitar que ocurran riesgos que afecten su misión y objetivos institucionales. Entre estas medidas se encuentran los controles preventivos y correctivos.

Se requiere por lo tanto el establecimiento de un ambiente de gestión de riesgos, el cual se deriva del ambiente de control. Algunas de ellas son la localización, evaluación, adopción de precauciones y medidas preventivas, establecer regulaciones, normas, planes de mitigación, protocolos de monitoreo.

Este entorno se sucede dentro del ambiente de control que propicia el Control Interno. Lo que implica que al interior de la entidad se haya adoptado las normas de Control Interno exigidas normativamente, y exista un compromiso de todas las líneas. Se conozcan los instrumentos de gestión del riesgo y se encuentre en operación la administración del riesgo.

La identificación de las áreas dentro de la entidad en la cual pueden ocurrir los riesgos permite la construcción del plan de mitigación, además de medir y predecir que puede suceder en la eventualidad que se haga efectivo el riesgo, y la afectación en los costos, insumos, productos y resultados dentro de la cadena de valor público de la entidad.

Además, es necesario evaluar la ubicación y caracterización de los riesgos en todas las áreas con la participación de los grupos de interés. Esto facilita dimensionar cómo puede afectar la función administrativa y minimizar los posibles riesgos.

Una vez que se identifiquen los riesgos, es posible tomar medidas para prevenirlos. Esto puede incluir medidas de autocontrol, las cuales se relacionan con los factores productivos institucionales (insumos), fortalecimiento del proceso de adquisiciones, selección de personal, revisión de la calidad de los insumos, listas de chequeo, verificación de las condiciones de planeación y presupues-

tación, además de las condiciones específicas tecnológicas como los sistemas de protección de la información de la entidad.

Además, la línea de defensa estratégica debe establecer sistemas de información periódicos, para intervenir y actuar en los riesgos detectados. Al mismo tiempo se deben realizar las actualizaciones sobre los riesgos inherentes en el área. Esto contribuye a prepararse y evitar que sucedan los riesgos.

Es importante en la gestión del riesgo que se cumplan las regulaciones y normativas establecidas para prevenir los riesgos. Ello incluye seguir las pautas de precaución y prevención para cada área. Los cuales son asumidos y son responsabilidad de las líneas de defensa.

Las regulaciones y normativas requieren de revisión y vigencia, en tal forma que se asegure que sigan siendo efectivas y se encuentren actualizadas. En ello contribuye la evaluación del control externo pues este califica en forma general la situación del Control Interno.

Le corresponde por lo tanto a la entidad acoger la calificación y las recomendaciones de la evaluación externa y realizar las acciones según la organización con que cuente para la administración del riesgo, mediante la revisión al mapa de riesgos, los planes de mitigación del riesgo y la implementación de las regulaciones establecidas.

1. Las Líneas de Defensa y la Gestión del Riesgo

La gestión y administración del riesgo compromete la actuación de la línea de defensa estratégica que opera de manera transversal en los cinco componentes del MECI. De esta manera concebido, son varios los elementos de Derecho Anticipativo que pueden relacionarse con el MIPG. En este trabajo investigativo solo se abordan aquellos relacionados con la dimensión de Control Interno, y en particular la gestión del riesgo.

El compromiso de las unidades de Control Interno debe anticiparse a lo que pueda suceder, deben asesorar permanentemente en las acciones preventivas que deben adelantarse, y en recomendaciones con alcance preventivo que sean útiles a la entidad para la toma de decisiones. En forma conjunta es necesario el desarrollo de una Cultura del control con el cumplimiento esmerado de los procedimientos. La oficina de control realiza auditorías, seguimientos con enfoque de riesgos, revisando los objetivos de la entidad.

Se demuestra que el Sistema de Control Interno tiene su origen en la construcción jurídica preventiva del Derecho Anticipativo y la Cultura de la anticipación. La línea estratégica de defensa involucra el compromiso

de la dirección. La primera línea involucra los líderes de proceso y sus equipos (En general servidores públicos en todos los niveles de la organización) implementan las acciones, incluidas las relacionadas con la gestión del riesgo, para lograr los objetivos, son los encargados de brindar los productos, prestar los servicios a los ciudadanos-.

La segunda línea jefes de planeación o quienes hagan sus veces, los 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 (implementan las acciones, incluidas las relacionadas con la gestión del riesgo, para lograr los objetivos, son los encargados de dar apoyo y realizar monitoreo a la gestión del riesgo realizada por los roles de primera línea).

La tercera Línea la constituye la Oficina de Control Interno, Auditoría Interna o quién haga sus veces (proporcionan una mirada, un aseguramiento objetivo, independiente a las dos primeras líneas, y prestan asesoría para el logro de los objetivos. ([DAFP], 2014).

Hasta aquí pudo observar cómo mediante la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI se pueden realizar acciones integrales que deben realizarse para prevención y manejo del riesgo.

2. Principios de Prevención y la Gestión del Riesgo

Dentro de los Principios del Derecho Anticipativos se encuentran el principio de prevención, el principio de precaución y el principio de gestión de riesgo, los tres principios coinciden con la normas y procedimientos que ordenan la labor que realiza el Control Interno.

En particular es importante demostrar cómo estos principios se integran a la labor que realiza el Control Interno, en las actividades de gestión y administración del riesgo. Debe señalarse que estos principios no están incorporados normativamente¹¹, pero han sido desarrollados en la práctica del Control Interno en la medida que se realiza un análisis de los riesgos y se adelantan estudios de evaluación de proyectos (Carrasquilla, 2009), en los cuales se considera la incertidumbre, como una situación y condición que afecta la toma y la ejecución de decisiones.

Por consiguiente, le corresponde a la línea estratégica determinar cómo actuar frente a la condición de incertidumbre. Se concibe la incertidumbre

¹¹ El profesor Peláez Gutiérrez hace énfasis que el principio de precaución “se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE).

como: “una expresión que manifiesta el grado de desconocimiento acerca de una condición futura, pudiendo implicar una previsibilidad imperfecta de los hechos, es decir, un evento en el que no se conoce la probabilidad de que ocurra determina situación.” (Porporatto, 2023)

De este modo la línea estratégica asume la responsabilidad en ausencia de información segura y de datos seguros y ciertos. No obstante, debe considerar que existe alguna probabilidad que el hecho, afectación o daño, advertido por el riesgo suceda.

Así, el principio de precaución indica asumir una conducta de quienes tienen la responsabilidad de la línea estratégica, pero también compromete cada una de las líneas de defensa y cada puesto de trabajo. Luego todos los funcionarios deberían asumir precauciones para el desarrollo de las competencias.

De esta manera, la incorporación en el Control Interno del principio de precaución fortalecerá la capacidad de las entidades de protegerse ante las eventualidades, efectos y consecuencias inesperadas, hechos fortuitos y situaciones adversas. La precaución puede aplicarse a todo tipo de riesgos.

Sin embargo, “el recurso al principio de precaución solo está justificado si se cumplen las tres condiciones siguientes: identificación de los efectos potencialmente negativos; evaluación de los datos científicos disponibles; ampliación de la incertidumbre científica” (Unión Europea). Lo cual indica que este principio debe incorporarse tomando consideraciones objetivas y desarrollando procesos dirigidos a disminuir la incertidumbre, sin que se descarte un desarrollo normativo y procedimental sobre la forma que debe realizarse.

Mientras tanto, el principio de prevención parte de la premisa de que hay una comprensión clara de lo que podría suceder, ya que la advertencia está presente. Por lo tanto, se espera que se evite, controle o mitigue. La labor del control interno es preventiva, así mismo, la administración del riesgo supone una identificación y caracterización, lo cual contribuye a idear las medidas y acciones que deben adoptarse. Además de proyectar qué debe hacerse con las consecuencias del posible riesgo.

Igual importancia tiene el Principio de gestión del riesgo pues es la razón de ser de la labor realizada por el Control Interno desde la Ley 87 de 1993, en el cual se consigna como objetivo: “Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos” (Ley 87, 1993).

De esta manera, los principios del Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación se hacen medios eficaces, preparando a las entidades públicas, y fortaleciendo las actividades vinculadas con la gestión y administración del riesgo, lo cual fortalece la función administrativa del Estado colombiano.

3. Deficiencias del sistema de control interno en las entidades públicas

En las evaluaciones adelantadas por la Contraloría General de la Republica se puede observar que existen deficiencias en varias entidades relacionadas con la calidad del control interno, pero especialmente ha sido insuficientemente desarrollada la gestión y administración del riesgo.

Existen varias razones por las cuales el control de gestión del riesgo puede ser ineficaz e ineficiente (Hernández, 2018) entre estas se encuentran la falta de claridad en los objetivos, falta de recursos, conocimientos, tecnología, insuficiente supervisión y seguimiento, falta de compromiso de las línea estratégica y líneas de defensa, e insuficiente implementación.

Esta situación muestra que el sistema de control interno no funciona de manera adecuada, pues no existe una cultura con un enfoque hacia la prevención del riesgo, pues si bien existe una Política de Administración de Riesgos en Función Pública no existe un proceso de internalización en los servidores públicos respecto de la cultura del riesgo, circunstancia que es crucial para evitar y mitigar el riesgo.

La internalización es un proceso mediante el cual el funcionario público incorpora acciones de control, con el fin de asegurar el cumplimiento de la misión institucional, los compromisos de gobierno, los objetivos estratégicos y de procesos convirtiéndose en parte de la identidad de un individuo.

Es el grado en que los servidores públicos adoptan las prácticas con la finalidad de identificar el nivel de calificación de probabilidad para riesgos el cual permitiría a las entidades públicas anticiparse y alinearse con la alta dirección, para emparejar tanto las prioridades institucionales, como las prioridades que, bajo su criterio técnico, se deben abordar para que, de manera articulada, se instituyen los correctivos oportunos. De ser así, se lograría aumentar la efectividad del control interno de las entidades para garantizar el logro de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

VII. EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO, COMO ELEMENTOS DEL DERECHO ANTICIPATIVO

Es necesario reconocer que el control interno es una etapa del ciclo administrativo y hace parte del proceso de planeación. En este orden, el Control se interesa en el análisis preventivo de ocurrencia de los fallos que puedan ocurrir

al interior de las entidades. Ello implica pensar en la misma dirección que la vinculación de la gestión y administración del riesgo la cual está relacionada con la prevención de hechos que impidan o dificulten el cumplimiento de la misión, visión y plan estratégico.

Entonces tenemos que el Control Interno es un método que permite integrar “Las políticas, procedimientos, prácticas y estructuras organizacionales para proporcionar razonablemente confianza en que los objetivos de los negocios serán alcanzados y que los eventos indeseados serán prevenidos o detectados y corregidos” (Estupiñán, 2006).

Uno de los objetivos fundamentales de esta cultura de control es la de evitar y mitigar el riesgo además de garantizar la alta calidad en la gestión desde el más simple procedimiento administrativo al más complejo dentro de las Entidades Públicas, incorporar Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación permite a los órganos internos articularse como la articulación al hueso para permitirse una mayor amplitud de acción y de este modo materializar su esencia antropocéntrica y ecocéntrica, entonces podemos decir que:

[...] Se llamará Derecho Anticipativo en sentido estricto en esta tesis, y aquí se busca aportar a la construcción del Profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez, a todo el conjunto de técnicas de regulación jurídica, sin importar el área normativa a la que pertenezcan, que buscan neutralizar efectivamente la conducta indeseada o proscrita antes de que se origine o sus efectos se produzcan o extiendan. Por el contrario, se llamará Derecho Anticipativo en sentido amplio, a aquellas técnicas que no logran conseguir la neutralización efectiva de la afectación del bien jurídico [...] (Urrea, 2022).

Por consiguiente, al identificar el papel protagónico de la función administrativa dentro del Estado colombiano. En particular he de precisar que este es un concepto elevado a rango constitucional. Así asumido, dicha función administrativa corresponde al Estado en movimiento y se refiere al proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos públicos para lograr los objetivos y metas establecidas que al final buscan satisfacer necesidades y derechos de naturaleza individual y colectiva.

Así comprendida, la función administrativa¹² requiere de controles que permitan asegurar que lo planificado logre su cometido, adoptando decisiones

¹² Conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la ley.

y acciones que minimicen y corrijan riesgos que puedan afectar al ser humano en sí mismo o a su entorno. Es así, como el actual modelo de Control Interno tiene como finalidad el ejercicio de un control administrativo de los recursos públicos y actuaciones administrativas, promoviendo una cultura de control en tiempo real, alertando eficazmente sobre riesgos o daños inminentes al patrimonio público. Lo cual indica un modelo operativo específico de actuación y una teleología tácita.

El Control Interno gubernamental es un proceso dirigido a la revisión de los procesos que se realizan en función de la consecución de la misión, visión, plan estratégico de las entidades, lo cual implica una evaluación constante de la forma en la cual se alcanzan los objetivos.

A su vez, el Control Interno es ejercido por los funcionarios directivos de cada una de las entidades estatales quienes deben ser los primeros llamados a implementar una Cultura de control a través de la implementación de la – línea estratégica de defensa- a fin de que los procesos administrativos sean transparentes y ajustados a lo establecido en el ordenamiento jurídico, procurando el cumplimiento de los objetivos constitucionales e institucionales.

La cultura del control hace parte del universo del Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación es el todo y es a partir de su esencia que el principio de autocontrol es una condición permanente que implica planeación, organización, adecuada asignación y distribución de los recursos y la toma de decisiones acorde con la visión antropocéntrica y ecocéntrica del Derecho Anticipativo.

De esta manera se puede encontrar que dentro del gran todo del derecho anticipativo el control interno es en esencia anticipatorio. En consecuencia, los servidores públicos están en la obligación de corregir el error, la omisión, la extralimitación y el incumplimiento de la norma que regula específicamente el proceso o procedimiento. Lo cual implica reconocer que el control interno constituye una expresión del Derecho Anticipativo y de la Cultura Anticipativa.

En este punto es importante señalar que el modelo de Control Interno para cumplir con su objetivo de control en tiempo real se caracteriza por:

1. Se articula con las instancias: 1) Responsables; 2) Reguladoras, 3) Facilitadoras y 4) Evaluadoras.
2. El modelo crea una sinergia entre el sistema de desarrollo administrativo, sistema de gestión y el sistema de gestión de calidad
3. Así mismo, dicho modelo cuenta con 5 componentes: 1) Ambiente de Control; 2) Evaluación del Riesgo; 3) Actividades de Control; 4) Información y Comunicación; 5) Actividades de Monitoreo.

4. Así mismo cuenta con una línea estratégica y tres líneas de defensa.

Estos elementos del Modelo Estándar de Control Interno nos permiten identificar una de las características de Derecho Anticipativo y Cultura de la Anticipación es una regla general. Reaccionar debería ser la excepción (Peláez, 2021, p. 28).

A la par los principios del control interno coinciden con la esencia del Derecho Anticipativo.

- Integridad, Transparencia y confianza
- Orientación a resultados
- Articulación Interinstitucional
- Excelencia y calidad
- Aprendizaje e innovación
- Toma de decisiones basada en evidencia (Urrea, 2022)

En resumen, observamos que el Control Interno esté asociado con la Gerencia Jurídica Pública¹³. Su dimensión preventiva evita la consecución y materialización del daño antijurídico previsto en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia. Así concebido, se puede señalar que el Control Interno es una expresión del Derecho Anticipativo y forma parte de la Cultura de la anticipación, el cual se sintoniza con la intención de advertir las posibles fallas que pueden ocurrir en la administración pública.

Para articular la teoría del Derecho Anticipativo con el Control Interno y la gestión y administración del riesgo es necesario efectuar un análisis comparativo para encontrar una relación simbiótica entre ambos además de identificar sus diferencias entre el modelo de control los elementos del Derecho Anticipativo que contiene el sistema de Control Interno adoptado en las entidades del sector público colombiano.

A la vez resulta y partiendo de la esencia del Derecho Anticipativo y la Cultura de la Anticipación podemos identificar las coincidencias conceptuales que existen con los objetivos previstos en el control interno, los cuales se exploran en la siguiente tabla:

¹³ “el conjunto de acciones, políticas y medidas encaminadas a la eficaz y eficiente defensa de los intereses patrimoniales y judiciales de los entes estatales” Maya Villazón.

Tabla 1
Coincidencias entre los Principios de Derecho Anticipativo y los Objetivos Control Interno

Principios del Derecho anticipativo	Objetivos Control Interno
Principio de gestión del riesgo	Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
El Derecho fundamental a la buena administración y al buen gobierno	Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.
El principio de responsabilidad como soportes del Estado Social de Derecho	Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.
Aplicación del principio de prevención	Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.
El Derecho Anticipativo busca predecir la acción para evitar o mitigar las afectaciones al ser humano	Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características

Nota. Elaboración propia tomando como base la Ley 87 de 1993.

El Derecho Anticipativo se relaciona con los principios de precaución, prevención, gestión del riesgo y el Derecho a la buena Administración pública. El principio de precaución exige la anticipación frente a riesgos potenciales mientras que la prevención en relación con los riesgos probados. La gestión del riesgo hace referencia a su identificación previa y minimización.

El fundamento jurídico del Derecho anticipativo, además de lo mencionado por el Profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez, radica en el principio de eficacia de la acción administrativa ([CP], 1991, art. 49, p. 26)¹⁴, el Preámbulo constitucional

¹⁴ Reconocido explícitamente en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991, ver Colombia, “En suma, pues, el Derecho administrativo ha de satisfacer una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que la eficacia y efectividad de la acción administrativa. Ello obliga, entre otras consecuencias,

que promete asegurar a los colombianos una serie de Derechos de todo orden ([CP], 1991, art. 1), los fines esenciales del Estado¹⁵ y la eficacia y efectividad de la acción administrativa (Ley 1437, 2011)¹⁶.

En cuanto a la buena Administración, el control fiscal, desde el punto de vista del Derecho anticipativo, debe ser eficaz para garantizar los Derechos sociales que se pretenden asegurar con el gasto público, por ejemplo, para procurar que se materialicen las políticas públicas de prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico financiadas por el sistema general de participaciones en Colombia.

La Cultura de la anticipación se entiende de acuerdo con el Profesor Peláez Gutiérrez, como aquellas prácticas sociales, políticas o jurídicas, que hacen de

no sólo a utilizar el canon de la prohibición de exceso (principio de proporcionalidad), sino también el de la prohibición de defecto. Y es que en un Derecho administrativo enmarcado en una Constitución de las libertades habrá de tener también su sitio la idea de la eficacia, de la capacidad de actuación efectiva"; (Eberhard, 1998); Si la efectividad es un principio jurídico vinculante en el ordenamiento jurídico, la misma debe tener efectos ciertos: "La actividad administrativa no puede ser válida o efectiva, mejor, debe ser válida y efectiva" - "L'attività amministrativa non può essere valida o effettiva, anzi, deve essere valida ed effettiva"; (Perdomo, 2013, p. 151). En el capítulo segundo de la tesis el autor demuestra que la eficacia es un principio jurídico al mismo nivel que la legalidad; (Arvizu et al., 2017, pp. 15-28).

¹⁵ "El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos. El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas". (Sentencia C-479/92, 1992).

¹⁶ Artículo 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del Derecho material objeto de la actuación administrativa," artículo 1 y el numeral 11 del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" (Ley 1437, 2011).

la anticipación la regla y de la reacción la excepción. Si existiese una Cultura de la anticipación, el Derecho lograría ser eficaz sin intervenir regularmente de manera correctiva.

Con base en esta comparación se puede señalar que el control interno coincide con los postulados del Derecho anticipativo, y es expresión técnica de la Cultura anticipativa.

El Decreto 1537 de 2001 (Decreto incluido en el Decreto Compilatorio 1083 de 2015) reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalecen el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado.

En su artículo 3 enmarca “el rol de las Oficinas de Control Interno, o de quien haga sus veces, en cinco tópicos, a saber: valoración de riesgos, acompañar y asesorar, realizar evaluación y seguimiento, fomentar la Cultura de control, y relación con entes externos”.

De igual forma, en el artículo 4, Administración de Riesgos, indica que: “[...] Como parte integral del fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo”.

Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la dirección línea estratégica de defensa y las demás líneas de defensa, con la coordinación de la oficina de Control Interno. Estas deben evaluar aspectos en aquellas manifestaciones que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos.

Por ende, es procedente la aplicación de la tesis del Derecho Anticipativo, la cual permite predecir la acción para evitar o mitigar las afectaciones al ser humano (Ley 1437, 2011)¹⁷.

En consecuencia, la teoría del Derecho Anticipativo creada y desarrollada por el Profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez se puede aplicar en doble vía, para

¹⁷ “El Derecho Anticipativo es una construcción jurídica que anticipa o que tiene la posibilidad o la capacidad de anticipar. El Derecho Anticipativo adivina lo que puede suceder, lo anuncia oportunamente, y, a partir de la ventaja que esto representa, indica el camino a seguir. El Derecho Anticipativo propende por hacer que algo tenga o no tenga lugar, según la situación y las circunstancias, en aras de evitar o al menos mitigar las afectaciones al ser humano en sus dimensiones individual y colectiva.” No fue posible citar la página del capítulo toda vez que la publicación digital no tiene numeración uniforme.

los partícipes de los procesos administrativos fiscales y las entidades sujetos de control fiscal, esto es, en el Control Interno.

La teoría del Derecho Anticipativo desarrollado por el Profesor Juan Carlos Peláez Gutiérrez permite al modelo de control interno realizar una construcción cautelosa disponiendo de medidas oportunas, proporcionales y aptas para evitar que se materialice un daño al patrimonio del estado y un daño antijurídico pues su construcción jurídica de carácter antropocéntrico y ecocéntrico busca evitar la ocurrencia de una conducta dañina al ser humano, con fundamento jurídico en variadas dimensiones de tipo preventivo, proactivo y de gestión del riesgos.

Es un Derecho que informa, avisa, pone de presente oportunamente esas situaciones que pueden afectar el bienestar del ser humano. Es una construcción jurídica que se anticipa a ese inconveniente, dificultad, situación, riesgo comprobado científicamente y/o jurídicamente, se prepara de antemano, y dispone con anticipación lo necesario para evitarlas consecuencias indeseables o, al menos, para mitigarla.¹⁸ (Urrea, 2022)

CONCLUSIÓN

En el momento actual no existe un acuerdo definitivo sobre la función que debe cumplir el Control Interno en la gestión pública colombiana. Para algunos, el Control Interno es prolongación del Control Fiscal, para otros, es una acción incluida dentro del ciclo administrativo que realizan las entidades públicas. Se espera que haya coincidencias entre estas dos visiones.

Si esto no se logra, se puede señalar que no se está haciendo referencia a una misma función, sino una labor híbrida, que no integra objetivos únicos, lo cual desorienta la naturaleza y lo que debe realizarse, lo que dificulta de manera general el mejoramiento de la función administrativa.

De la misma manera en este artículo se evidenció que existen desarrollos prácticos expresión del Derecho Anticipativo y de la Cultura de la Anticipación que ya han sido agregados en la administración pública y que en la actualidad vienen siendo utilizados por el Control Interno en la gestión y administración del riesgo. El Derecho Anticipativo se expresa en los desarrollos orientados en los aportes del Método Estándar de Control Interno.

¹⁸ Para efectos de esta dimensión preventiva del Derecho Anticipativo, nos apoyamos en unos de los elementos de definición de prevenir del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (Real Academia de la Lengua Española, 2020). De igual manera, nos apoyamos en los desarrollos normativos, doctrinales y jurisprudenciales del principio de prevención, así como en el Derecho preventivo. Ver, por ejemplo, (Troncoso, 2010, p. 211)

Como puede observarse estos mecanismos materializan el Derecho Anticipativo a través de la aplicación de los principios de prevención, precaución, de advertencia y de buena administración, creando un procedimiento propio del derecho Anticipativo y Cultura de la Anticipación lo cual debe agregarse la posibilidad de realizar transferencias de métodos y procedimientos considerados útiles, además de contar con una actitud receptiva frente a las experiencias exitosas.

Lo anterior, permite comprobar la hipótesis que orientó la realización de este artículo considerando que el Control Interno es una expresión del Derecho Anticipativo, pues el sistema de control interno contiene los principios de esta teoría incorporados en el Modelo Estándar de Control Interno MECI y utiliza medios y técnicas, desarrollada por las líneas estratégicas y defensa empleados para prevenir el riesgo. De esta manera, pudo comprobarse la hipótesis.

Mediante la utilización de los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente mediante el desarrollo de gobierno digital y la puesta en operación del Sistema General de Advertencias Público la ciudadanía tiene acceso efectivo, fortaleciendo de esta manera el control social.

A lo largo de la elaboración de la presente investigación resultó de gran ayuda haberse acercado a las condiciones de Control Interno y de Gestión y Administración del riesgo que presentan las entidades de varios sectores y niveles. Lo cual sirve de referente para observar la incorporación de los instrumentos que vienen implementando en la dirección de mejorar la función administrativa.

Por lo tanto, existen importantes progresos en el Control Interno, logrando acercar cada vez más la visión de control fiscal y la visión administrativa a partir de un interés creciente de evitar que todos los riesgos se hagan efectivos, afectando la misión institucional de las entidades, debiéndose fortalecer los principios que aporta el Derecho Anticipativo la Cultura Anticipación.

REFERENCIAS

- Álvarez, M. L. (2019). Control Preventivo de la Contraloría General de la República en Colombia: Modalidad Soft de Control Previo Otrora Inconstitucional. *Revista de Derecho Funcionarial*(26), 77-92. Recuperado el 10 de Enero de 2023.
- Anticipación y Control de Riesgos Empresariales. (2023). *anticipacionycontrol.com*. Recuperado el 19 de Abril de 2023, de [anticipaciony control.com: https://www.anticipacionycontrol.com/plan-de-mitigacion-de-riesgos/](https://www.anticipacionycontrol.com/plan-de-mitigacion-de-riesgos/)
- Arvizu, I., Bello, N., & Vásquez, J. F. (ene.-jun de 2017). Principio de legalidad vs. principio de juridicidad: evolución constitucional en México. *Letras*

- Jurídicas*(35), 15-28. Ciudad de México. Obtenido de <https://www.uv.mx/cedegs/files/2021/04/Revista-Letras-Juridicas-numero35.pdf>
- Atlántico- Soledad. Alcaldía Municipal. (2021). Informe sisteam de control interno 2° semestre 2021. Obtenido de https://soledadatlantico.micolombiadigital.gov.co/sites/soledadatlantico/content/files/000802/40100_informe-sistema-control-interno-2do-semestre-2021.pdf
- Avellaneda y Asociados. (2019). Colombia necesita un Código de Control y responsabilidad fiscal. *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2022, de <https://avellanedaayasociados.com/colombia-necesita-un-codigo-de-control-y-responsabilidad-fiscal>
- Briceño, A. M. (2021). Breves apuntes acerca del principio de precaución. *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 19 de Abril de 2023.
- Buenaño, S. (2022). *Control preventivo y concomitante: una propuesta de solución a las debilidades del nuevo régimen de vigilancia y control fiscal en Colombia*. Universidad Libre de Colombia. Recuperado el 18 de Febrero de 2023.
- Carrasquilla, J. A. (2009). Incertidumbre y riesgo en la evaluación de proyectos. *Ceipa*, 10(10). Recuperado el 6 de Julio de 2023, de <https://revistas.ceipa.edu.co/index.php/lu pa/article/view/390>
- Chubb. (2023). *Chubb*. Recuperado el 6 de Enero de 2023, de Chubb: <https://www.chubb.com/ar-es/empresas/recursos/riesgo-inherente-y-como-actuar.html>
- Colombia, Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-479/92. *Sala Plena. Exps. D-020, D-025, D-031, D-040 [M.P: José G. Hernández y Alejandro Martínez]. Actores: Pedro Suarez Vacca y otros; Alirio Uribe; Jaime Arias; Jairo Cabezas*. Recuperado el 18 de noviembre de 2021, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-479-92.htm>
- Colombia. Aeronáutica Civil. (s.f.). Normatividad Oficina Asesora Jurídica. Obtenido de <https://www.aerocivil.gov.co/normatividad>
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política [CP].
- Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 42.
- Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 87.
- Colombia. Congreso de la República. (1998). Ley 489.
- Colombia. Congreso de la República. (2000). Ley 610.
- Colombia. Congreso de la República. (2002). Ley 734.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1437. Recuperado el 9 de enero de 2023, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

- Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1474.
- Colombia. Congreso de la República. (2019). Acto Legislativo 04.
- Colombia. Consejo de Estado. (2 de diciembre de 2013). AP-760012331000200502 130 01. *Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera [C.P: Stella Conto Díaz del Castillo]*.
- Colombia. Consejo de Estado. (2019). Sentencia 11001-03-06-000-2019-00051-00. *Sala de Consulta y Servicio Civil*.
- Colombia. Contraloría General de la República. (2022). *Informe de eficiencia y calidad del Control Fiscal Interno de las entidad es públicas*. Recuperado el 22 de Junio de 2023.
- Colombia. Contraloría General de la Replic. (2021). Informe.
- Colombia. Contraloría General de la República. (13 de junio de 2017). Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/487635/633691/Informe+resultados+de+denuncias+2016.pdf/d27b6ca4-2213-4963-9f2f-d4f7cf68b9c2>
- Colombia. Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-113/99. [M.P: José Gregorio Hernández Galindo].
- Colombia. Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-826/13 .
- Colombia. Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-103/15. *Sala Plena [M.P: María Victoria Calle Correa]*.
- Colombia. Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-207/19. *Sala Plena [M.P: Cristina Pardo Schlesinger]*.
- Colombia. Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-140/20. *Sala Plena*.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2014). *Manual Técnico MECL*. Recuperado el 3 de Marzo de 2023.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2020). *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidad es públicas.*. Recuperado el 3 de Mayo de 2023.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2011). *Guía para la administración del riesgo*. Recuperado el 13 de Agosto de 203, de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2020). *Actualización de Lineamientos de la Política Pública al Servicio al Ciudadano*. Recuperado el 18 de Junio de 2023.
- Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. (2013). *Guía de Administración de Riesgos*. Recuperado el 8 de Julio de 2023.

- Colombia. Presidencia de la República. (2020). Decreto 403.
- Colombia. Presidencia de la República. (2000). Decreto Ley 267.
- Colombia. Presidencia de la República. (2001). Decreto 1537.
- Colombia. Presidencia de la República. (2005). Decreto 1599.
- Colombia. Presidencia de la República. (2019). Decreto 2106. *OCI-2022-005 - Informe de Evaluación Independiente del Estado del Sistema de Control Interno*.
- Colombia. Presidnecia de la República. (2009). Decreto 4485.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *DNP*. Recuperado el 29 de Julio de 2023, de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>
- Eberhard, S.-A. (1998). La teoría general del Derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistémica. (M. Bacigalupo, J. Barnés, & otros, Trads.) Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Escalante, M. I. (2017). *Modelo de gestión para el control fiscal: Paradigmas de eficacia ante la corrupción en el Estado colombiano*. Recuperado el 17 de Mayo de 2023
- Estupiñan, R. (2006). *Control Interno y Fraudes*. Ecoe. Recuperado el 6 de Agosto de 2023
- Fogafin. (2023). *Sistema de Gestión de Riesgos*. Recuperado el 10 de Febrero de 2023, de <https://www.fogafin.gov.co/que-es-fogafin/planes-politicas-y-protocolos/sistema-de-gestion-de-riesgos>
- García, M. d. (2021). El principio de prevencion como fundamento del Derecho ambiental. *Lecturas sobre el Derecho al medio ambiente, XX*, 115- 149. Recuperado el 5 de Septiembre de 2023
- Gómez, I. D. (2020). El Control Fiscal Concomitante y de Advertencia. *Ambito Jurídico*. Recuperado el 20 de Julio de 2023, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/an-alisis/administrativo-y-contratacion/el-control-fiscal-concomitante-y-de-advertencia>
- González, A., & Perea, L. (2020). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 15(1), 71-90.
- Hernández, D. (2018). Gestión del riesgo y control, una mirada tridimensional. *Revista científica Hermes*, 449-465. Recuperado el 23 de Febrero de 2023
- Mosset, J. (2004). Responsabilidad por daños. 361-362. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

- OECDiLibrary. (2022). *Oecd*. Recuperado el 08 de Julio de 2023, de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2649ef37-es/index.html?itemId=/content/component/2649ef37-es>
- Peláez, J. C. (2013). *Defensa Jurídica Pública de la Auditoría General de la República y de los Órganos de Control Fiscal Territorial. Un desarrollo del Programa "Pedagogía, Prevención y Control Social en la Lucha Frontal contra la Corrupción"*. Bogotá: Auditoría General de la República. Recuperado el 8 de Marzo de 2023, de HYPERLINK "<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/%20proceso-auditor/informes-de-auditoria/>"<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/gestion-misional/proceso-auditor/informes-de-auditoria/>
- Peláez, J. C. (junio de 2020). El Derecho Administrativo como Derecho Anticipativo[video]. Obtenido de <https://www.facebook.com/administrativouext/videos/540455466830719/>
- Peláez, J. C. (2021). La generación de condiciones de salubridad en las ciudades y la igualdad material: el imperativo de una evolución conceptual y relacional inescindible, antropocéntrica y anticipativa. *Derecho Administrativo Sanitario. Tomo I, Cap. 21*, 803-891. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://www.uexternado.edu.co/biblioteca/recursos-digitales/>
- Peláez, V., & Restrepo, M. (2021). Novedades y perspectivas de la reforma al control fiscal. Bogotá, Colombia: Tirant Lo Blanch.
- Perdomo, C. (2013). Costruzione sistematica del controllo amministrativo dell'attività amministrativa in base all'esperienza colombiana ed italiana.
- Porporatto, M. (2023). Qs. Recuperado el 12 de Agosto de 2023, de Qs: <https://quesignificado.com/incertidumbre/>
- Ramírez, D. (2015). *El Riesgo como fundamento de Responsabilidad*. Recuperado el 11 de Diciembre de 2022.
- Raz, J. (1985). La autoridad en el Derecho. *Ensayos Sobre Derecho y Moral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Real Academia de la Lengua Española. (2020). Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario. Recuperado el 16 de enero de 2023, de <https://dle.rae.es/prevenir?m=form>
- Saavedra, L. (2000). El Principio de Precaución y la Responsabilidad Civil ¿Es la amenaza del Derecho un daño cierto Godard, O., Réflexions sur la nature du principe de précaution; Godard, O., «Le principe de précaution». *Ceras revue Projet*(261). Recuperado el 2022 de Enero de 2022, de <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=2080>

- Sánchez, C. A. (1999). La Ley 489 de 1998 Un desafío para la administración pública. *Estudios Socio jurídicos*, 1(2), 32- 41. Recuperado el 2 de Julio de 2023.
- SIGAP. (s.f.). Reporte Público de Advertencias. Recuperado el 18 de enero de 2023, de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjMzMmQ0M2MtNW-FmOS00YzYyLWlwOWItNzE3MDE4NDkMzg2IiwidCI6ImM3YTdjYT-JhLTM5OWMtNGJiYy1hZmRiLTk2NmUxMTE4OWI4MyIsImMiOiR9>
- Supersubsidio. (2020). *Manual Institucional de Gestión Integral de Riesgo*. Recuperado el 7 de Agosto de 2023.
- Troncoso, M. I. (2010). El Principio de precaución y la responsabilidad civil. *Revista de Derecho Privado*(18), 205-220. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 16 de enero de 2023, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/407>
- Unión Europea. (s.f.). Síntesis de la legislación de la UE, Principio de la Precaución. Recuperado el 20 de diciembre de 2012, de http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm
- Unir. (2021). Control de gestión: qué es y cuál es su importancia. *UNIR*. Recuperado el 12 de Junio de 2023, de <https://www.unir.net/empresa/revista/control-de-gestion/>
- Universidad Tecnológica de Pereira. (2022). Recuperado el 3 de Mayo de 2023, de <https://utp.edu.co/meci/administracion-de-riesgos.html>
- Urrea, J. (2022). *El control fiscal en Colombia como mecanismo de anticipación del daño al Patrimonio Público Tesis de Maestría*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 17 de Diciembre de 2022.
- Valero, Ó. A. (2021). La función administrativa. Recuperado el 6 de Julio de 2023.
- Zapata, A., & Perea, L. (2020). Del control previo y perceptivo al posterior y preventivo: estudio de la trayectoria en el control fiscal en Colombia (1991-2019). *Via Inveniendi Et Ludicandi*, 15(1). Recuperado el 16 de Noviembre de 2022.