

Circular externa

MEJOR DEVOLVER  
CÓDIGO PIZARRADA



Radicado No.: 20171100009731.

Fecha: 24-03-2017

Bogotá, D.C.;  
110

46 158689860 Co

SIA-Atc

2017000 145

Doctora

**ADRIANA JARAMILLO**

[Adriana.jaramillo@contraloriabello.gov.co](mailto:Adriana.jaramillo@contraloriabello.gov.co)

Profesional Universitario

Carrera 77 A No. 49-14

Medellín, Antioquia

**Asunto:** Consulta

## 1. ANTECEDENTES

Mediante radicado No. 20172330009343-2 de 28 de febrero de 2017, informa que en la Contraloría de Bello se acabó (sic) de realizar una reestructuración administrativa en la cual se creó (sic) el cargo de asesor jurídico. En este orden de ideas, consulta específicamente lo siguiente: "1. Hasta donde llega el apoyo para el proceso auditor que, según sus funciones, tiene dicho asesor? 2. Dicho asesor tiene voz y voto en las mesas de trabajo para calificar la incidencia que tienen los hallazgos de auditoría? 3. Puede dicho asesor evaluar la legalidad en los contratos o en las actuaciones del sujeto de control?"

## 2. CONSIDERACION PRELIMINAR

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, éste ente de control no puede tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que adelantamos un control posterior y selectivo de su gestión fiscal. Por lo tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares, individuales o concretas, que puedan llegar posteriormente a ser objeto de vigilancia, ya que en la medida

*Vigilando para todos*



Cra. 57C No. 64A-29, barrio Modelo Norte - Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: [57-1] 318 68 00 - 381 67 10 • Línea gratuita 018000 120205  
[participacion@auditoria.gov.co](mailto:participacion@auditoria.gov.co) @auditoriaagen auditoriageneral

[www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co)

24 MAR 2017

*Paul*

en la que los controladores resultaren involucrados en el proceso administrativo específico, objeto de su escrutinio, y en la toma de decisiones, perderían toda la legitimidad para cumplir fiel e imparcialmente su función, razón más que suficiente para emitir pronunciamientos de carácter general y abstracto.

### 3. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sobre el ejercicio del control fiscal mediante concepto OJ-110-022-2012 de mayo 2 de 2012, esta Oficina Jurídica aborda el tema de manera general y amplía, al expresar:

*"(...) El control fiscal territorial encuentra sustento constitucional en los artículos 267 y 272 de la Carta, normas que le atribuyen la calidad de función pública, dirigida a la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación; y que en el nivel territorial se desarrolla por parte de las Contralorías Departamentales, Distritales o municipales, según el ámbito de su jurisdicción.*

*En desarrollo de tal postulado, fueron expedidas las Leyes 42 de 1993, "sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", y la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", disposiciones a partir de las cuales se fijaron los principios, sistemas, procedimientos y sujetos de control fiscal.*

*Es precisamente la Ley 42 de 1993, la norma que establece los principios, sistemas y procedimientos técnicos para el ejercicio del control fiscal, así:*

**ARTÍCULO 8°.** *La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia la equidad y la valoración de los costos ambientales de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.*

*La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.*

**ARTÍCULO 9°.** *Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.*

*Ahora, de conformidad con el artículo 5° de la norma referenciada, para el ejercicio del control posterior y selectivo, las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren per-*

tinentes, disposición que brinda un determinado grado de autonomía a los órganos de control para el desarrollo de sus labores de vigilancia, el cual encuentra sus límites en el cumplimiento de los principios, procedimientos y sistemas consagrados en la Constitución Política y en la Ley 42 de 1993.

Ahora, con miras a brindarle un componente de planeación a la labor de vigilancia fiscal, los órganos de control establecen un plan d acción durante un período de tiempo determinado, más conocido como Plan General de Auditoría, el cual ha sido definido por la doctrina como:

*"El PGA es la programación anual del control. Fiscal a cada sujeto de control., denominado control fiscal micro, el cual se desarrolla en una única fase y tiene como propósito articular y armonizar la vigilancia de la gestión fiscal a través de la, aplicación de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral con enfoque integral en sus diferentes modalidades. De ahí que la metodología que se aplica en desarrollo del PGA sean integral, con el objetivo de establecer las condiciones para ejecutar el control fiscal en tiempo real, coordinar todo el ciclo d fiscalización, articular los resultados de las auditorías con los procesos de control fiscal macro y responsabilidad fiscal, fomentar la utilización de las herramientas modernas de control e involucrar equipos interdisciplinarios de auditores."*<sup>1</sup>

Bajo tal preceptiva, el PGA se constituye en una herramienta de programación o carta de navegación para el órgano de control durante una determinada vigencia, siendo susceptible de modificación ante circunstancias que así lo ameriten, lo que necesariamente implica que aquel no puede ser visto como una camisa de fuerza en el desarrollo de las labores de vigilancia. Es decir, el control fiscal es dinámico, y puede trascender a lo previamente programado, si con posterioridad a la elaboración y aprobación del PGA, surgen circunstancias que modifican las prioridades en el cumplimiento de la función de vigilancia fiscal.

Respecto al procedimiento apropiado para el desarrollo de la función de vigilancia fiscal, se reitera que la Ley 42 de 1993, en su artículo 5, párrafo 2°, brinda cierto grado de autonomía a los órganos de control, para poder desarrollar la labor de vigilancia; siempre que ésta se lleve a cabo bajo los principios, sistemas y procedimientos señalados en el título I, artículos 8° y siguientes de la citada Ley, y por supuesto, que por tratarse de una función administrativa, esta debe desarrollarse en el marco del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta..."

Precisamente para la vigilancia de la gestión fiscal se ha implementado el proceso auditor, definido como el ejercicio de auditoría realizado en forma transparente, objetiva, sistemática y profesional, por parte de una organización externa e independiente respecto de la entidad auditada, a la luz de los principios y en aplicación de los sistemas de control fiscal, tales como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, etc, el cual se desarrolla a través de distintas etapas que se inician con la revisión de cuentas, la planeación de la auditoría, el trabajo de campo, el informe de auditoría, la clasificación y traslado de hallazgos, organización de los papeles de trabajo, entre otros.

<sup>1</sup> GOMES Lee, Iván Darío, Control Fiscal y Seguridad Jurídica Gubernamental, Universidad Externado de Colombia, 2006, página 94.

A través del mismo, se revisan las actividades, resultados y procedimientos de una entidad con el fin de comprobar que funcionan de conformidad con las normas, principios y procedimientos establecidos:

Respecto a sus inquietudes, de manera general y abstracta debemos señalar que el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos que por ley están obligadas a tener las entidades públicas, debe disponer las funciones de todos los cargo establecidos al interior de esas entidades, siempre y cuando haya sido designado por acto administrativo proferido por el señor Contralor.

Ahora bien, siendo que el ejercicio auditor es un proceso reglado, al cual deben apegarse los profesionales y técnicos encargados de su ejecución, y no obstante la autonomía de que gozan, su función debe realizarse de acuerdo con las normas de auditoría de aceptación general, por tanto su trabajo se efectúa sobre los documentos puestos a su disposición por la administración.

Sin entrar en disquisiciones acerca de quién debe efectuar los análisis de legalidad y la responsabilidad de las decisiones asumidas, al igual que la aprobación y firma del informe final de auditoría, vemos que no obstante que los auditores realizan las diligencias y las pruebas de auditoría las cuales plasman en papeles de trabajo, también es cierto que su actuación se ve sometida a discusiones y análisis por parte de todo el equipo auditor, en consecuencia, no se puede sostener que lo consignado en el informe final sea el resultado del trabajo de un solo funcionario, sino de todo un grupo que en forma coordinada y armónica ha evaluado la gestión de una entidad sujeta a control.

De igual forma, cuando el auditor emite su dictamen no prejuzga, es decir, no toma una decisión anticipada y no autorizada sobre el asunto de un ulterior proceso puesto que su decisión se refiere únicamente a los hechos respectivos y no sobre la prosperidad o no de la situación propia de otro proceso, luego, se trata de un trabajo en equipo, por el cual no puede responder un solo funcionario.

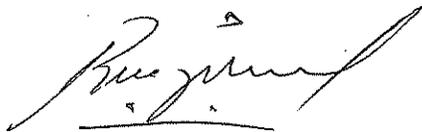
Sobre el particular debe tenerse en cuenta que, el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) establece en su artículo 34, numeral 1. Como deberes de todo servidor público *"Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de fun-*

*ciones...*", y también consagra como su violación da lugar a la correspondiente investigación disciplinaria. (La negrilla es nuestra).

Al respecto cabe precisar que los Manuales de Funciones de las distintas entidades, por ser un reglamento propio, adoptado mediante acto administrativo gozan de presunción de legalidad. Es decir, debe darse estricta aplicación al mismo, mientras se encuentra vigente; pues, salvo norma en contrario, los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contenciosos administrativo y su inobservancia puede producir consecuencias disciplinarias.

Finalmente recordamos que, en el evento de dar a conocer el presente concepto a terceros debe indicarse que el mismo se expide al tenor de lo estatuido en el artículo 28 del CPACA, por lo tanto no tiene carácter obligatorio, ni fuerza vinculante, al igual que no compromete la responsabilidad de la A.G.R.

Cordialmente,



**ROBERTO ENRIQUE ARRAZOLA MERLANO**  
Director Oficina Jurídica



