

| *20231100001311*

Radicado No: 20231100001311

Fecha: 16-01-2023

Bogotá D.C.,
110.

Doctor

GERMÁN PÉREZ AMADO

Jefe de Vigilancia Fiscal y Ambiental

Contraloría Municipal de Bucaramanga

Correo electrónico: jefevigilanciainfiscal@contraloriabga.gov.co

Carrera 11 # 34 - 52, Piso 4 Edificio de la Alcaldía Fase 2

E. S. D.

Referencia: Concepto: 110.004.2023

SIA-ATC No. 012022001125.

1. De la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0

Cordial saludo Doctor Pérez Amado,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio con fecha calendada el jueves 1 de diciembre de 2022, identificada con el número 20222330029912 radicado bajo el SIA-ATC. No. 012022001125, en el que hace la siguiente consulta:

- «1. Dentro de la ejecución del proceso auditor cuando se requiere evaluar una materia específica, como por ejemplo el proceso de contratación debe ser revisada exclusivamente por un profesional del Derecho o puede intervenir profesionales de otras áreas
2. Los perfiles profesionales de quienes desarrollan funciones de auditorías debe ser tenidos en cuenta al momento de designar los procesos auditores de acuerdo a los objetivos de las mismas?».

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: «Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda**

convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Es pertinente aclarar que no es resorte legal de la Auditoría General de la República, indicar la manera como deben proceder sus sujetos de control y vigilancia fiscal, como lo son las contralorías territoriales, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte en un asunto que le corresponde vigilar posteriormente. Teniendo en cuenta nuestra competencia en la vigilancia y control, cualquier indicación sobre cómo deben desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior.

Aclarar que de conformidad con las facultades en el Decreto Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es una función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo»¹, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, ya que los conceptos que emite la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, se formulan dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto, resaltándose que el criterio respecto al tema planteado no puede entenderse como la determinación de una decisión.

1. De la Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0:

En nuestra Constitución Política de Colombia, con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», determina dentro de las funciones del Contralor General de la República:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General

¹ Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal. (...)»

La Ley 1474 de 2011 «Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública», reguló lo concerniente al proceso auditor y respectiva metodología a nivel territorial, en los siguientes apartes:

«**Artículo 124° Regulación del proceso auditor:** La regulación de la metodología del proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República y de las demás contralorías, tendrá en cuenta la condición instrumental de las auditorías de regularidad respecto de las auditorías de desempeño, con miras a garantizar un ejercicio integral de la función auditora.

Artículo 130° Metodología para el proceso auditor en el nivel territorial: La Contraloría General de la República, con la participación de representantes de las Contralorías territoriales a través del Sistema Nacional de Control Fiscal -Sinacof, facilitará a las Contralorías Departamentales, distritales y municipales una versión adaptada a las necesidades y requerimientos propios del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial de la metodología para el proceso auditor, se encargará de su actualización y apoyará a dichas entidades en el proceso de capacitación en el conocimiento y manejo de esta herramienta. La Auditoría General de la República verificará el cumplimiento de este mandato legal.»

En cumplimiento a ese mandato legal, en octubre de 2022 la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF y con la participación de la Auditoría General de la República y de las contralorías territoriales, expidió y actualizó la metodología para el desarrollo del proceso auditor en las contralorías territoriales, denominada como: «**Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas Internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0**» la cual tiene el objetivo de definir el marco regulatorio de las auditorías: «(...) 1) Financiera y de Gestión; 2) de Desempeño y 3) de Cumplimiento, en las entidades del orden territorial. Su contenido está enmarcado en la Constitución Política de Colombia, sujeto a las normas vigentes de la Vigilancia y el Control Fiscal y las relacionadas con la Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores y basado en las Normas ISSAI».

A su turno, el Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal» en el párrafo único del artículo 1 “Objeto”, dispuso que:

«Parágrafo Las disposiciones del presente Decreto Ley y las que sean dictadas por el Contralor General de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 268 numeral 12 de la Constitución Política, primarán en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otros órganos de control fiscal.»

El artículo 5 ibídem determina una autonomía a los contralores territoriales, sin perjuicio de la unificación y estandarización por parte del Contralor General de la República, para determinar los procedimientos de control fiscal en los siguientes términos:

«Artículo 5° Independencia técnica de las contralorías territoriales:

(...)

Los contralores territoriales podrán prescribir los procedimientos técnicos de control, los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes públicos e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse dentro de su área de competencia; sin perjuicio de la facultad de unificación y estandarización de la vigilancia y control fiscal que le corresponde al Contralor General de la República, la cual tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales.» (Negrilla fuera de la norma)

Ahora bien, la misma GAT Versión 3.0 (octubre-2022), se pronunció sobre la independencia de las contralorías territoriales en relación con el ejercicio del control fiscal aplicado en el numeral 1.1.5, así:

«Las Contralorías Territoriales son órganos de control del Estado de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal para administrar sus asuntos en los términos y en las condiciones establecidas en la Constitución y en las leyes. (Ver Modelo 01- PF Declaración de independencia).

Las Contralorías Territoriales mantendrán su independencia en lo concerniente a:

- Selección de los sujetos, asuntos, recursos o materias que serán auditados
- Planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías
- Organización y administración
- Cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo con lo dispuesto en el mandato, conlleven la aplicación de sanciones».

En ese mismo sentido, la GAT mencionada también estableció la definición del Plan de vigilancia y control fiscal territorial, en su numeral 1.4 FUNDAMENTOS DE LA AUDITORÍA / 1.4.1 Planificación del PVCFT de la GAT (Pág. 68), tal como se transcribe a continuación:

«Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT

Es un documento de direccionamiento estratégico que compila y contempla las decisiones de la alta dirección de las Contralorías Territoriales respecto a la programación de auditorías a sujetos de vigilancia y control fiscal, políticas públicas, programas, proyectos de inversión, recursos públicos y temas de prioridad, sobre los cuales las Contralorías Territoriales ejercen vigilancia y control fiscal durante un período determinado».

Dicha GAT 3.0, también se pronunció sobre PVCFT, en relación con sus objetivos, programación y aprobación, así:

«Objetivos:

- Definir los sujetos de vigilancia y control fiscal que serán auditados, de acuerdo con el horizonte de planeación definido.
- Registrar el tipo de auditoría, el objetivo general y el asunto o materia que serán auditados.
- Identificar el presupuesto apropiado y ejecutado del asunto o materia objeto de auditoría.
- Establecer las fechas estimadas de inicio y de terminación de las auditorías. Optimizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, considerando la disponibilidad del talento humano y de los recursos físicos, tecnológicos y financieros y el aprovechamiento de los sistemas de información en el aplicativo dispuesto para tal fin.
- Facilitar el seguimiento y control al desarrollo del proceso auditor.

(...)

Programación y aprobación. El proceso de programación, se materializa en el PVCFT. En el sistema de información de auditorías dispuesto por cada Contraloría Territorial, se configura mediante la herramienta matriz de riesgo fiscal, en la que se determinan los sujetos de vigilancia y control fiscal a los cuales se les va a realizar auditoría en un período de tiempo, de acuerdo con la aplicación de los criterios antes indicados y definidos en la planeación estratégica.

Como parte del proceso de programación del PVCFT deben ser considerados la disponibilidad del talento humano, los recursos técnicos, tecnológicos, físicos y financieros, así como la determinación de tiempos y cronogramas requeridos para la ejecución del PVCFT.

Con base en los resultados obtenidos en la matriz de riesgo fiscal, la oficina de planeación o quien haga sus veces, el área o funcionario responsable, según la estructura organizacional, presentará al comité directivo o la instancia competente, el PVCFT consolidado para su respectiva aprobación (...).

Respecto de la conformación de la comisión auditora, para ejecución del PVCFT, la GAT 3.0 se pronunció en sentido amplio, sobre las habilidades generales que debe tener el equipo de auditoría y sobre la vinculación de expertos en áreas especializadas siempre y cuando se requiere de pericia externa, así:

«5.3.1.3 Conformación y asignación del Equipo de Trabajo

El equipo de trabajo estará conformado como mínimo por un auditor y el supervisor y será asignado mediante Memorando de Asignación, precisando el objetivo general y los objetivos específicos, los cuales deberán ser coherentes con los hechos sobre los que versará la acción de vigilancia y control fiscal, así como la fecha de inicio y de terminación.

3.6 HABILIDADES GENERALES DEL EQUIPO DE AUDITORÍA

De manera colectiva, el equipo auditor debe tener la competencia profesional necesaria para llevar a cabo la auditoría. Esto incluye buen conocimiento de la fiscalización, del diseño de investigaciones, de los métodos aplicados en las ciencias sociales y técnicas de investigación o de evaluación, así como también fortalezas personales tales como habilidades analíticas, de redacción y comunicación.

En la auditoría de desempeño, se pueden requerir habilidades específicas, tales como conocimiento de las técnicas y métodos de evaluación aplicados en las ciencias sociales y habilidades personales como de comunicación y de escritura, capacidad analítica, creatividad y receptividad. Los auditores deben tener un buen conocimiento de las organizaciones gubernamentales, programas y funciones.

Esto asegura que las áreas correctas son seleccionadas para auditoría y que los auditores pueden llevar a cabo con eficacia revisiones de los programas y actividades del Gobierno.

También puede haber formas específicas de adquirir las habilidades necesarias. Para cada Auditoría de Desempeño, los auditores deben tener pleno entendimiento de las medidas gubernamentales que son el objeto de la auditoría, así como las causas de fondo relevantes y los impactos posibles. Con frecuencia, este conocimiento debe ser adquirido o desarrollado específicamente para el trabajo o compromiso de auditoría. Las auditorías de desempeño con frecuencia implican un proceso de aprendizaje y el desarrollo de la metodología como parte de la propia auditoría. Así, el aprendizaje y la capacitación en el trabajo deben estar disponibles para los auditores, quienes deben mantener sus habilidades profesionales a través de una capacitación profesional continua. Una actitud abierta al aprendizaje y el fomento de una cultura directiva son condiciones importantes para fortalecer las habilidades profesionales de cada uno de los auditores.

En áreas especializadas, se pueden contratar expertos externos para complementar el conocimiento del equipo de auditoría. Los auditores deben evaluar si, y en qué áreas, se requiere de pericia externa.

Las necesidades de capacitación o vinculación de expertos se realizarán según lo establecido en el **Capítulo 1 de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para la auditoría en las Contralorías Territoriales - CT, en el acápite sobre gestión y habilidades del equipo de auditoría.** (Negrilla y subraya fuera del texto)

En ese entendido, es preciso señalar que tal y como se mencionó en líneas anteriores, las Contralorías Territoriales son órganos de control de carácter técnico que cuentan con autonomía, por tal razón, es de competencia del responsable de Control Fiscal y/o quien haga sus veces, definir el perfil y la conformación de la comisión auditora, en consideración a la complejidad del asunto y el alcance de la fiscalización, el nivel de experiencia requerido, la formación académica y otras competencias necesarias para el adelantamiento del proceso auditor, en todo caso, siempre incluyendo un profesional que cumpla el rol de supervisor de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo el numeral 5.1.1 de la GAT 3.0.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:


«...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral**

de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'» (Negrilla fuera de texto)




Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web www.auditoria.gov.co, siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia: Avenida calle 26 No. 69-76 torre 4 (agua) pisos 17 y 18 Edificio: Elemento en la ciudad de Bogotá D. C., o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y laabril@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña: **cf588de4**, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,


PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Luis Alejandro Abril Parra.		13-01-2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16-01-2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16-01-2023

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.