

Bogotá D.C.,  
110



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202300472  
Fecha: 8 de febrero de 2023 01:45:51 PM  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: Contraloría Municipal de Ibagué

Señor

**CARLOS MARIO CARVAJAL GAITAN**

Director Técnico de Control Fiscal Integral – Contraloría Municipal de Ibagué

[controlfiscal@contraloriaibague.gov.co](mailto:controlfiscal@contraloriaibague.gov.co); [cmibague@contraloriaibague.gov.co](mailto:cmibague@contraloriaibague.gov.co)

Calle 9 No. 2-59 Edificio Municipal, piso 3.

Ibagué, Tolima.

Referencia: Concepto 110.008.2023  
SIA-ATC. 012022001137

*Temas: (i) De las modificaciones al Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT;  
(ii) De las denuncias fiscales.*

Respetado Carlos Carvajal:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante traslado de la Contraloría General de la República, por correo electrónico del martes, 27 de diciembre de 2022, el cual fue radicado bajo No. 20222330032322 y SIA-ATC. No 012022001137, en el que se realiza las siguientes consultas:

«En atención a que, en la Contraloría Municipal de Ibagué, el seguimiento a denuncias allegadas a la Dirección Técnica de Control Fiscal se realiza mediante proceso de actuación especial de fiscalización, y en lo corrido de la vigencia pueden llegar varias denuncias; de que manera pueden ser incluidas estas actuaciones especiales en el plan de vigilancia y control fiscal sin que se vea afectado el principio de planeación, toda vez, que al incluir cada denuncia debe ser modificado dicho plan.

Por otro lado, solicito nos oriente al respecto del manejo que debe darse al plan de vigilancia y control fiscal, cuando se allega una denuncia en el último cuatrimestre del año y los términos legales (6 meses) para dar respuesta de fondo al peticionario pueden llevar a que el proceso de seguimiento pueda pasar de vigencia, teniendo afectaciones en el cumplimiento del PVCF y por tanto en el indicador "Proceso auditor 4 - PA4", esto debido a que la actuación especial de fiscalización es incluida en el PVCF de la respectiva vigencia.»

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 pueda 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).

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

### 1. De las modificaciones al Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT

La nueva Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales ISSAI - GAT Versión 3.0 de octubre 2022, contempló respecto a los planes de vigilancia y control fiscal territorial, lo siguiente:

«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.

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.

(...)

**Modificaciones.** A partir de la aprobación del PVCFT, cualquier modificación se efectuará así:

- Los cambios referidos a inclusiones, modificaciones o retiros de auditorías deben ser solicitados y aprobados por las instancias competentes, según los procesos establecidos por cada Contraloría Territorial.
- Una vez dispuestas las aprobaciones, cada dependencia o grupo funcional debe realizar el ajuste respectivo en las asignaciones de trabajo - AT correspondientes.» Subrayado por fuera de texto.

Así mismo, este despacho en concepto No. 110.103.2022, referente a este tema señaló:

«Los contralores territoriales tienen la competencia constitucional y legal de ejercer la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los bienes y recursos públicos dentro de su jurisdicción, para lo cual pueden prescribir los métodos de rendición de cuenta y forma de evaluación, así como establecer mediante acto administrativo sus sujetos y puntos de control fiscal de acuerdo con la conceptualización de estas figuras; así mismo, corresponde al contralor territorial o a quien el delegue, establecer el (los) objeto(s) sobre el cual se efectuará el control fiscal a desarrollar.

El Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT como instrumento o herramienta estratégica de la alta dirección respecto a la función pública de vigilancia y control fiscal, debe contener la totalidad de los ejercicios auditores (incluidas las actuaciones especiales de fiscalización) que se desarrollen en la respectiva vigencia, por tanto, se debe incluir no solamente las previstas al configurar dicho Plan, sino también las que se programen por circunstancias acaecidas durante el periodo del Plan como puede ser por denuncias, traslados, etc». (Subrayado por fuera del texto)

En ese sentido, se tiene que si bien los planes de vigilancia y control fiscal territorial de los entes de control, son elaborados y aprobados para la vigencia, ello no obsta que puedan ser modificados posterior a su aprobación, siendo una de la causales para que ello ocurra, la Actuación Especial de Fiscalización – AEF, en respuesta a una denuncia fiscal presentada al ente de control, caso en cual, se deberá desarrollar proceso auditor e incluir dicha novedad en el PVCFT y en el sistema de información de auditorías dispuesto por cada Contraloría Territorial.

## 2. De las denuncias fiscales.

Mediante Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, se reguló lo concerniente a denuncia fiscal de la siguiente manera:

«Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

Artículo 70. (Adiciona artículo a la ley 850 de 2003)

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a). Evaluación y determinación de competencia;
- b). Atención inicial y recaudo de pruebas;
- c). Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;
- d). Respuesta al ciudadano.

Parágrafo 1. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

artículo 76. La Denuncia, Querrella o Queja Ciudadana. Para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía, los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma rápida, eficiente y efectiva a las Denuncias, Querellas o Quejas de la Ciudadanía» (Subrayado por fuera del texto)

Por su parte, la GAT versión 3.0, determinó que las auditorías que programen los entes de control, deben responder, entre otras cosas, a la Participación Ciudadana, indicando:

«Participación ciudadana. Debe ser considerada, consecuentemente, la programación de auditorías con procesos de articulación y la atención de las denuncias ciudadanas. De esa manera será lograda una efectiva participación de las organizaciones civiles en el ejercicio de la vigilancia y control fiscal y la generación de confianza por parte del ciudadano hacia la Contraloría Territorial, en la atención y efectiva respuesta a sus denuncias.»

En razón a ello, contempló las denuncias ciudadanas como una de las causas para la activación la Actuación Especial de Fiscalización – AEF, de la siguiente manera:

«La actuación especial de fiscalización es una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de Control Interno, o a cualquier órgano de control fiscal por medio de comunicación social o denuncia ciudadana, que adquiere connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

(...)

#### 5.3.1.1 Análisis de criterios de procedencia

La decisión de adelantar una Actuación Especial de Fiscalización -AEF- estará determinada por la observancia de alguno de los siguientes criterios:

- Que sea incluido previamente en el PVCFT
- Que sea autorizado expresamente por el Contralor Territorial.

- Que se origine en alertas de control interno, denuncia ciudadana, medios de comunicación social o información de cualquier entidad del sector público, o en alertas o informes de analítica de datos generadas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI- que tenga relevancia en la gestión fiscal, social o ambiental, o que supongan un riesgo de afectación al patrimonio público.
- Que se trate de recursos destinados a la atención de desastres o emergencias, cuya fiscalización se requiera de forma inmediata.
- Que se trate de cualquier hecho específico que comporte presunta gestión fiscal irregular, en la que se requiera un ejercicio de control fiscal inmediato para preservar y asegurar la información que esté en poder o control del gestor fiscal.
- Que provenga de alarmas de presunta gestión fiscal irregular generadas en los observatorios a los sistemas de información e indicadores o en la consulta de información de otras autoridades de control o de inspección y vigilancia.

#### 5.3.1.2 Aprobación de la AEF e inclusión en el PVCFT

El Contralor Territorial, aprobará o negará la realización de la AEF de manera discrecional, bajo criterios de necesidad, proporcionalidad y conveniencia, informando lo correspondiente al solicitante. Posterior a la aprobación se incluye en el PVCFT. Si la contraloría territorial cuenta con sistema de información para control del PVCFT procederá a registrar la novedad.» (Subrayado por fuera del texto)

De acuerdo con lo expuesto, las denuncias ciudadanas fiscales constan de un trámite especial en el cual, según lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se dan dos respuestas al denunciante, siendo la primera de trámite, en la cual se corre traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente, luego de realizar la evaluación y determinación de competencia de la denuncia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas; dicha respuesta debe surtirse dentro del término legal establecido en Código Contencioso Administrativo para dar respuesta de las peticiones, es decir, dentro de los 15 días hábiles, contados a partir de la recepción de la denuncia.

Ahora bien, en caso de que dicha denuncia sea trasladada al proceso auditor, se deberá tener en cuenta el trámite previsto en la GAT, para la realización de la actuación especial de fiscalización, para lo cual, el Contralor Territorial, deberá aprobar o negar su realización de manera **discrecional, bajo criterios de necesidad, proporcionalidad y conveniencia**, y en caso, de ser aprobada, se incluirá en el PVCFT y se deberá dar respuesta definitiva y de fondo a la denuncia durante los siguientes seis meses posteriores a su recepción.


En ese sentido, en el caso puesto de presente y sin perjuicio de la autonomía del respectivo ente de control territorial, si se recibe una denuncia en el último cuatrimestre y este se decide atender a través del proceso auditor, el ente de control debe considerar la fecha en la cual concluirá la actuación especial de fiscalización, en el sentido de que si esa fecha es dentro de la misma vigencia, debe incluirse en el PVCF dicha programación y ejecución. Por el contrario, si se va atender en la siguiente vigencia, es dable programarla en el PVCF de la siguiente vigencia, de tal forma que no se afecte el indicador de ejecución del PVCF, en todo caso sin exceder el término legal de seis (6) meses para resolver de fondo la denuncia, el cual como ya se ha indicado, es contado a partir del traslado al proceso auditor.

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 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)



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 Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [pavelasquez@auditoria.gov.co](mailto:pavelasquez@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](http://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 las contraseñas 6a071aa1, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		08/02/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		08/02/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		08/02/2023

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.