



Bogotá D.C.,  
110

Doctor  
**HENRY CUESTA CORDOBA**  
Contralor General del Departamento del Chocó  
[secretariageneral@contraloria-choco.gov.co](mailto:secretariageneral@contraloria-choco.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.100.2023  
                      SIA-ATC. 012023000846  
Temas:    1. De las modificaciones al Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial  
              2. De los impedimentos en las auditorias, competencia de las contralorías territoriales.

Respetado Doctor Cuesta,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico el día 19 de octubre de 2023, el cual fue radicado bajo No. 02331202302630 y SIA-ATC. No 012023000846, en el que se realiza la siguiente consulta:

«La Contraloría General del Departamento del Chocó, en cumplimiento de nuestra función misional, muy respetuosamente solicitamos a usted, concepto:

1. La Procuraduría Regional del Chocó, emite el Auto de fecha 25 de agosto de 2023, por el cual se resuelve un impedimento" (Artículo 11 Numeral 9, 10 Y 13 Ley 1437 de 2021 (CPACA), manifestado por el doctor HENRY CUESTA CORDOBA, Contralor General del Departamento del Chocó.
2. Mediante oficio S.G.-Extero-180 fue remitido a la Contraloría Gerencia Colegiada del Chocó de la Contraloría General de la República, con los soportes en un (1) (CD) a efecto que se designe un Contralor ad-hoc, para realizar auditoria a la Honorable Asamblea Departamental del Chocó el cual fue radicado en la AGR Gerencia Colegiada del Chocó con N° 2023ER0159538 del 4 de septiembre de 2023.

Doctor Uribe, cuál es su concepto o procedimiento por seguir, debido a que tenemos el proceso auditor ya programado no tenemos respuesta de la AGR Gerencia Colegiada del Chocó, de lo solicitado por la Procuraduría Regional Chocó.»

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»<sup>1</sup> 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 Estatutaria 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

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

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

La 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:

<sup>1</sup> Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

«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, en lo 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».

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.

## 2. De los impedimentos en las auditorías, competencia de las contralorías territoriales.

En virtud del artículo segundo de la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que determina que las normas de la Parte Primera del Código se aplican a los órganos autónomos e independientes del Estado, se tienen en consideración dentro del proceso auditor las causales de impedimentos y su trámite, establecidas en los artículos 11 y 12 de la norma citada, que establece:

«Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)

ARTÍCULO 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.» Subrayado por fuera del texto

Respecto a los impedimentos, la Guía contempló lo siguiente:

#### «1.4.1.5 Declaración de independencia

Todos los servidores públicos de las Contralorías Territoriales y particulares vinculados como apoyos a cualquier rol dentro del proceso auditor deben declarar expresamente que mantienen la independencia respecto del sujeto de control que será auditado, o manifestar la existencia o inexistencia de causales de impedimentos y conflicto de intereses en cada caso en particular.

Si el impedimento o conflicto de interés se llegare a presentar en el desarrollo de una auditoría, el funcionario incurso deberá comunicarlo inmediatamente y por escrito al jefe del área de Control Fiscal o funcionario responsable, según la estructura organizacional y funcional. 43 Ver Modelo 01-PF Declaración de independencia).»

En ese sentido, en aquellos casos en los cuales exista una declaración de impedimento por parte de un Contralor Territorial y la Procuraduría General de la Nación determine la prosperidad del mismo, el inicio de la realización de una auditoría estará supeditado a la designación del Contralor Ad Hoc, por lo que teniendo en cuenta que los términos se encuentran suspendidos, es razonable que se tomen todas las medidas tendientes a ajustar si a ello hay lugar el PVCFT y se realicen los trámites administrativos necesarios para que esta herramienta se encuentre debidamente actualizada.

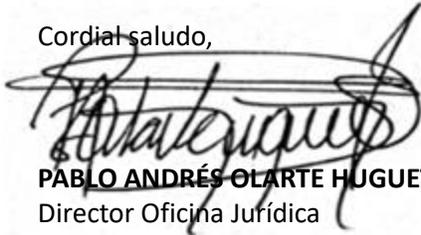
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 2015 “Por medio de la cual se regula el 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 33933cf6 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
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
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.	