



Radicado No: 2021110008001

Fecha: 23-03-2021

Bogotá,
110

Doctor
JOSÉ MANUEL MOSCOTE PANA
Contralor General
Contraloría General del Departamento de La Guajira
notificacionesjudiciales@contraloriaguajira.gov.co
contraloria.departamental@contraloriaguajira.gov.co

Referencia: Concepto 110.017.2021
 SIA-ATC. 012021000101; SIA-ATC. 012021000102 y SIA-ATC. 012021000103
 1. De la vigilancia y el control fiscal
 2. Del proceso auditor
 3. De las normas de auditoría
 4. De los auditores

Doctor Moscote Pana:

La Auditoría General de la República recibió sus requerimientos contenidos en: i) oficio Comunicación Externa N° 060-09022021 del 9 de febrero de 2021 allegado mediante correo electrónico de la misma fecha, radicado bajo el SIA-ATC. 012021000101; ii) oficio Comunicación Externa N° 060-09022021 del 9 de febrero de 2021 (sic) allegado mediante correo electrónico de la misma fecha, radicado bajo el SIA-ATC. 012021000102; y iii) oficio Comunicación Externa N° 060-09022021 del 9 de febrero de 2021 (sic) allegado mediante correo electrónico de la misma fecha, radicado bajo el SIA-ATC. 012021000103; en los que hace las siguientes consultas:

SIA-ATC. 0120210000101:

Modificaciones o actualizaciones de procedimientos y guías internas.

¿Una resolución interna expedida por un contralor territorial a través de la cual modificó los procedimientos internos para hacer auditorías, puede impedir que éste ejerza sus facultades constitucionales consagradas en los artículos 267, 268 y 272 superiores, y legales establecidas en el artículo 9 de la ley 330/96, de participar en las actuaciones de los procesos auditores, de modificar los integrantes de los grupos de auditoría, de participar en las mesas de trabajo de evaluación de información, estructuración de observaciones, validación de informe preliminar, análisis de contradicciones y traslados de hallazgos?

*¿Es obligación constitucional o legal comunicar o notificar, **personalmente o al correo de los sujetos vigilados** las resoluciones internas a través de las cuales se modifican o actualizan los procedimientos en las contralorías, incluyendo las guías de auditorías?*

¿En el evento de no comunicarlas o notificarlas personalmente o por correo a los sujetos vigilados, se violaría su derecho al debido proceso o al derecho de defensa, si la publicidad se hizo a través de la publicación en la página web institucional, por tratarse de un acto administrativo de carácter general?

*¿Si una Contraloría modifica unas actividades relacionadas con las etapas de planeación, ejecución y elaboración de informe de la guía de auditorías, **no se pueden aplicar las modificaciones sobre actividades de elaboración de informes**, a aquellas auditorías que se encuentren en etapa de trabajo de campo o de elaboración de informe? (Negrilla propia del texto)*

¿Si se aplican esas modificaciones, se violaría el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de seguridad jurídica de los sujetos vigilados?

SIA-ATC. 0120210000102:

Modificaciones a conformación de grupos auditores de procesos en curso.

*¿Las modificaciones que se hagan a la integración de los grupos auditores, estando en ejecución una auditoría, **es deber legal** comunicarlas a los sujetos a los que se les hace las auditorías involucradas?*

¿Si no se comunica o entera a un sujeto vigilado, la adición de 2 auditores más al grupo auditor inicial conformado por 3, eso implica violación al debido proceso, al derecho de defensa y al principio de seguridad jurídica del sujeto vigilado?

(Negrilla propia del texto)

SIA-ATC. 0120210000103:

Negación a participar en informe definitivo y traslado de hallazgos.

¿Un auditor designado a participar de una auditoría, a través de un memorando de asignación o documento equivalente, puede negarse a participar en la elaboración del informe definitivo de auditoría y de traslado de los hallazgos derivados de ésta, aludiendo que no se escucharon sus posiciones sobre el contenido del informe preliminar de auditoría?

¿No haber escuchado las opiniones de 2 auditores de un grupo de 5, genera invalidez del informe preliminar de una auditoría?

¿Si los auditores no entregan fotocopias de las actas de mesas de trabajo, e información para conocer los avances del proceso auditor, y en el mismo proceso entregan dos versiones del informe preliminar con las mismas deficiencias, desatienden la mayoría de los objetivos de la auditoría, no se pronuncian sobre aspectos obligatorios del informe que fueron puestos en su conocimiento y por escrito por su superior; la contraloría puede subsanar las deficiencias designando otros funcionarios al grupo auditor para que apoyen la estructuración y contenido del informe?

¿Un auditor que se niegue a participar en la elaboración del informe definitivo de auditoría puede impedir que el proceso continúe?; ¿es decir, que sin su participación no se puede concluir la auditoría?

¿Puede incurrir en una falta disciplinable por omisión, el auditor y el Líder del área de control fiscal que se nieguen a participar en la elaboración del informe definitivo de auditoría y de traslado de los hallazgos, porque no estén de acuerdo con el contenido del informe definitivo?

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 dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, 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).

Se precisa que las consultas en estudio presentan temas relacionados directamente entre sí, por lo que este Despacho procede a absolverlos en un solo concepto; igualmente, se observa que ellas corresponden a una situación particular y concreta referente al procedimiento, trámite y actuación en los procesos de auditoría, así como sobre situaciones referentes al manejo del personal dentro del proceso de auditoría, lo cual es de manejo de la administración de la Contraloría General del Departamento de La Guajira, por ello la consulta jurídica no es general ni abstracta; así las cosas y 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; debiendo abstenemos de emitir concepto sobre el asunto o situación individual y concreta planteada, que pueda llegar a ser sometida a vigilancia. Respecto al manejo del personal, consideramos que se debe acudir para su conceptualización, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta, pues como se expuso anteriormente, será la respectiva contraloría, la encargada de analizar la norma y darle la aplicación correspondiente.

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 “*Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República*”, es 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*”, 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, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. De la vigilancia y el control fiscal

El artículo 267 de la Constitución Política de 1991 modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 4 de 2019 “*Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal*”, establece:

Artículo 267. La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

(...)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

(...)

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*”, define de manera clara la vigilancia y el control fiscal así:

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la vigilancia y el control fiscal se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Vigilancia fiscal: Es la función pública de vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los

particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa. Consiste en observar el desarrollo o ejecución de los procesos o toma de decisiones de los sujetos de control, sin intervenir en aquellos o tener injerencia en estas, así como con posterioridad al ejercicio de la gestión fiscal, con el fin de obtener información útil para realizar el control fiscal.

Control fiscal: Es la función pública de fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, que ejercen los órganos de control fiscal de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa, con el fin de determinar si la gestión fiscal y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado, y supone un pronunciamiento de carácter valorativo sobre la gestión examinada y el adelantamiento del proceso de responsabilidad fiscal si se dan los presupuestos para ello.

El control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por los órganos de control fiscal, sin perjuicio del control concomitante y preventivo, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público en los términos que establece la Constitución Política y la ley.

(...)

El artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, otorga al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

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

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

(...)

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

(...)

El artículo 272 de la carta, modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019 referente a la vigilancia de la gestión fiscal en el nivel territorial, en su inciso sexto, determina las funciones de los contralores territoriales respecto de las dadas al Contralor General de la República, en los siguientes términos:

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya

contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

Finalmente, el artículo 274 constitucional modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 04 de 2019, determina:

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

(...)

De las normas constitucionales y legales referidas concluimos que, la vigilancia y el control fiscal son una función pública que, dentro del marco de sus competencias, ejercen las contralorías del país (nacional y territoriales) y la Auditoría General de la República, así como también establecen la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponen las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudan su monto y ejercen la jurisdicción coactiva con prelación.

La Ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”, establece las atribuciones de los contralores departamentales, de las cuales destacamos:

Artículo 9º. Atribuciones. Los Contralores Departamentales, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes atribuciones:

1. Prescribir, teniendo en cuenta las observaciones de la Contraloría General de la República, los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables de manejos de fondos o bienes departamentales y municipales que no tengan Contraloría e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del Erario bajo su control y determinar el grado de eficiencia, eficacia, y economía con que hayan obrado.

(...)

11. Realizar cualquier examen de auditoría, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico de datos, respecto de los cuales podrá determinar la confiabilidad y suficiencia de los controles establecidos, examinar las condiciones del ambiente de procesamiento y adecuado diseño del soporte lógico.

12. Realizar las visitas, inspecciones e investigaciones que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

13. *Evaluar la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el departamento.*
(...)

2. Del proceso auditor

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 268 modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece como atribución 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 de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.*
(...)

Así mismo, dicha Carta Política tal como se anotó anteriormente, en su artículo 272 establece que los contralores territoriales, en su jurisdicción, ejercerán las mismas atribuciones dadas al Contralor General de la República en el artículo 268, siempre cuando sean pertinentes, es decir, que no estén reservadas exclusivamente a éste.

En desarrollo del mandato constitucional, anterior a la modificación efectuada por el Acto Legislativo 04 de 2019, el legislador promulgó la Ley 42 de 1993 “*Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*”, estableciendo en el Capítulo I del Título I, los principios y sistemas de control a aplicar en ejercicio del control fiscal, estableciendo que estos sistemas serían: i) el financiero, ii) el de legalidad, iii) el de gestión, iv) el de resultados, v) la revisión de cuentas y vi) la evaluación del control interno; no obstante, permite incluir otros sistemas los cuales deben ser adoptados por la Contraloría General de la República mediante reglamento especial.

A fin de implementar la modificación a la norma constitucional dada mediante el Acto Legislativo 04 de 2019, el legislador extraordinario emitió el Decreto-Ley 403 de 2020, estableciendo en el Título V (artículos 45 a 52) los sistemas de control fiscal los cuales son los mismos que traía la Ley 42 de 1993 al igual que sus definiciones: i) financiero, ii) de legalidad, iii) de gestión, iv) de resultados, v) revisión de cuentas y vi) la evaluación del control interno.

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*”, establece como una medida para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal en el nivel territorial:

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 desarrollo del mandato legal, la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF y con la participación de las contralorías territoriales, elaboró la *Guía de Auditoría Territorial – GAT* de noviembre de 2012, como “... una herramienta útil, que permite unificar criterios y conceptos para el ejercicio del proceso auditor en cada una de las fases de planeación, ejecución e informe, a fin de obtener resultados, con la calidad y el tiempo requeridos”.

Esta Guía de Auditoría Territorial versión 2012, fue sustituida por la versión de noviembre de 2019 en desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 171 del 1º de marzo de 2019 integrando el marco de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), expedidas por la Organización Mundial de Entidades Superiores de Fiscalización – INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). Finalmente, esta Guía de Auditoría Territorial, fue actualizada con la versión 2.1 de noviembre de 2020, a fin de armonizarla con las disposiciones del Decreto-Ley 403 de 2020.

Tanto la GAT 2019 como la GAT 2020 en el numeral 1.2.2, definen la auditoría en los siguientes términos:

1.2.2 Definición de auditoría

La auditoría y las demás actuaciones de fiscalización que adelantan las Contralorías Territoriales, se describen como un proceso sistemático en el que, de manera objetiva, se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos.

Proporciona evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de los sujetos, políticas, programas u operaciones gubernamentales, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en la prestación de servicios o provisión de bienes Públicos, y en desarrollo de los fines constitucionales y legales del Estado, de manera que le permita a las Contralorías Territoriales fundamentar sus opiniones y conceptos.

Todas las auditorías del sector público parten de objetivos que deben ser distintos, dependiendo del tipo de auditoría y de manera particular teniendo en cuenta el sector, tipo de entidad, proceso o tema a evaluar. Las auditorías del sector público contribuyen a la buena gobernanza ya que:

➤Proporcionan a los usuarios previstos información independiente, objetiva y confiable, así como conclusiones u opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada relativa a las entidades públicas

➤Mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo la mejora continua y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos, y en el desempeño de la administración pública

➤Fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que, dentro del marco constitucional, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos

➤Crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimiento y análisis completos para el mejoramiento continuo de los sujetos y puntos de control fiscal.

Las normas ISSAI, son normas profesionales internacionales emitidas por la INTOSAI, las cuales contienen los requisitos básicos para el funcionamiento adecuado de los organismos auditores y los principios fundamentales de auditoría en la fiscalización de las entidades públicas, incluyendo los requisitos previos legales, de organización, de índole profesional, de la conducta de los auditores y de las buenas prácticas; considerando procedimientos de revisión técnica rigurosa y sistematizada que garantiza el debido proceso.

La norma ISSAI 100 “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público” en el numeral 18 define la auditoría en los siguientes términos:

18. En general, la auditoría del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. La auditoría del sector público es esencial, ya que proporciona, a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.

Este Despacho en el concepto 110.043.2019 (Radicado No: 20191100026101 del 26-08-2019) respecto de la auditoría, dijo:

La auditoría es un proceso metódico que evalúa la gestión y los resultados fiscales mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, para determinar el cumplimiento de los principios fiscales en la prestación de servicios o provisiones de bienes públicos en desarrollo de los fines esenciales del Estado.

Su alcance es determinar la cobertura en materia de entes, asuntos y recursos públicos a auditar en una vigencia fiscal determinada, de conformidad con las políticas y lineamientos institucionales y la matriz de riesgo fiscal.

Los informes de auditoría son dictámenes de los entes de vigilancia y control fiscal que recaen sobre la gestión fiscal de la administración, que consignan las observaciones tanto positivas como negativas para la entidad auditada, algunas de las cuales se constituyen en hallazgos que pueden dar lugar a la apertura de acciones fiscales, disciplinarias y penales, entre otras, las que tendrán lugar por fuera de la auditoría y serán cabo por los organismos encargados por la Constitución Política y la Ley para tal fin.

El alcance de la auditoría contempla el análisis de los riesgos, con el propósito identificar los procesos críticos a auditar el cual se establecen dentro del Plan General Auditorías, cualquier modificación que se realicen al programa y cronograma de deben constar en acta de mesa de trabajo, registrando claramente los modificados y la justificación de los mismos.

Para los temas en consulta, podemos traer a colación las siguientes disposiciones de la GAT Versión 2.1 de noviembre de 2020 (haciendo la salvedad que ellas igualmente se encuentran establecidas en la versión de noviembre de 2019):

En cuanto a la *independencia* en el ejercicio del control fiscal aplicado (numeral 1.1.5):

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[4].*

(Negrilla fuera de texto)

En cuanto a los principios de la auditoría (numeral 1.3), consagra los siguientes *Principios generales* (numeral 1.3.1):

- Ética e independencia
- Juicio profesional, diligencia debida y escepticismo.
- Calidad del proceso auditor
- Gestión y habilidades del equipo de auditoría
- Identificación de riesgos de auditoría
- Materialidad o importancia relativa
- Documentación
- Comunicación
- Auditorías articuladas

En cuanto al principio de *Gestión y habilidades del equipo de auditoría* (numeral 1.3.1.4), contempla las siguientes competencias y habilidades, de las cuales transcribimos las que consideramos más relevantes para el presente concepto:

- Formación Técnica y Capacidad Profesional.
- Autoconfianza.
- Análisis, Síntesis y Crítica. *Los auditores, durante todo el proceso de la auditoría examinan, estudian, observan, averiguan, comparan, descomponen y detallan toda la información que recopilan para comprender la materia o asunto a auditable y estructurar las observaciones y hallazgos. Resumen e integran las situaciones detectadas para sustentar sus conclusiones y conceptos. Aplican, con destreza y rigurosidad, los procedimientos de auditoría previstos en la GAT y realizan una revisión crítica a los juicios emitidos por todos y cada uno de los funcionarios del equipo*

auditor, con argumentos objetivos y técnicos.

- *Comunicación. Contarán con habilidades orales, de lectura y escritura, de tal forma que logran elaborar y emitir información, ideas y opiniones de manera precisa para cumplir con el objetivo y los propósitos de la auditoría. Por tanto, escuchan activamente, transmiten mensajes claros y coherentes, tienen en cuenta a quién dirige el mensaje, seleccionan el mejor canal para comunicarse y cuidan el lenguaje no verbal.*
- *Relaciones interpersonales. Tendrán una relación de compromiso con la Contraloría y se identificarán con la visión, misión, propósitos y objetivos institucionales. Mantendrán buenas relaciones que conlleven el mutuo respeto y entendimiento con los miembros del equipo de trabajo y del sujeto de control fiscal.*
- *Flexibilidad. Se destacarán por sus capacidades de orientación al cambio y para recibir y dar retroalimentación en beneficio de las buenas prácticas de auditoría.*
- *Capacidad para prevenir y resolver problemas. Actuarán de forma proactiva, sin pérdida de tiempo y estarán en capacidad de encontrar las soluciones más apropiadas para superar contratiempos o inconvenientes. Escalarán a los funcionarios competentes aquellos casos que, pese a su esfuerzo, no hayan podido resolver oportunamente y ponen en riesgo el ejercicio de la Auditoría.*
- *Planificación y organización.*
- *Trabajo en equipo. Durante todo el proceso, el auditor propenderá por generar un ambiente de trabajo caracterizado por la cooperación. Escuchará activamente a los demás miembros del equipo, propondrá soluciones a las situaciones expuestas en las mesas de trabajo y demás reuniones que sostenga con otros funcionarios de la Contraloría y las partes interesadas de la auditoría y construirá consensos que garanticen el cumplimiento eficiente y oportuno de los objetivos de la auditoría.*
- *Capacidad de aprendizaje continuo.*
- *Liderazgo.*
- *Dedicación y Esfuerzo*

Igualmente, contempla los principios relacionados con las fases del proceso de auditoría (numeral 1.3.2), estableciendo en la *Planeación de la auditoría* (numeral 1.3.2.1): *“Las Contralorías Territoriales planean su trabajo para garantizar que la auditoría se conduzca de manera eficaz y eficiente... Estratégicamente, la planeación debe definir el alcance, los objetivos y el enfoque de la auditoría... Igualmente, la asignación apropiada de los equipos de auditoría, que realizarán el ejercicio auditor (número de profesionales y expertos), los perfiles profesionales y demás recursos técnicos requeridos... La Planeación de Auditoría debe ser flexible y reaccionar ante los cambios significativos en las circunstancias y condiciones...”*

En cuanto a la *Ejecución de la auditoría* (numeral 1.3.2.2), establece que: *“Deben ser aplicados los procedimientos de auditoría para evaluar los riesgos y proporcionar evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sustentar el informe de auditoría... Debe ser evaluada la evidencia de auditoría y acompañarla de conclusiones... (la) Evidencia de auditoría (puede ser del tipo) Analítica... Física... Documental... Testimonial... Informática... (y esta debe ser) Pertinente... Suficiente... Oportuna... Relevante... Fiable...”*

En cuanto a la *Estructuración y tratamiento de observaciones y/o hallazgos* (numeral 1.3.3.7), determina

sus características o requisitos, así:

Característica / Requisito	Concepto
Objetivo	La observación y/o hallazgo debe ser establecido con fundamento en la comparación entre el criterio y la condición.
Pertinente	El hallazgo está basado en evidencia que es válida y confiable. El equipo auditor ha evaluado cuidadosamente si existen razones para dudar de la validez o integridad del hallazgo y lo ha identificado así en los papeles de trabajo. En general, la evidencia es más pertinente si es generada directamente por el equipo auditor y proviene de un sistema de información o procedimiento que identifique apropiadamente los controles establecidos por la entidad, con fundamento en documentos originales. La evidencia testimonial es más pertinente si los informantes pudieron expresarse libremente, sin intimidación ni distracciones.
Factual (de los hechos, o relativos a ellos)	Deben estar basados en hechos y evidencias precisas que figuren en los papeles de trabajo. Presentados como son, independientemente del valor emocional o subjetivo.
Relevante	Que la materialidad y frecuencia merezca su comunicación e interprete la percepción colectiva del equipo auditor.
Claro y preciso	Que contenga afirmaciones inequívocas, libres de ambigüedades, que esté argumentado y que sea válido para los interesados.
Suficiente	Está basado en evidencia que identifica las brechas entre el criterio y la condición en forma razonable. La suficiencia de la evidencia requiere aplicar el juicio profesional de los miembros del equipo auditor.
Verificable	Que se pueda confrontar con hechos, evidencias o pruebas.
Útil	Que su establecimiento contribuya a la economía, eficiencia, eficacia, equidad y a la sostenibilidad ambiental en la utilización de los recursos públicos, a la racionalidad de la administración para la toma de decisiones y que, en general, sirva para el mejoramiento continuo de la organización.

Dentro de los *Fundamentos de la Auditoría* (numeral 1.4) en cuanto a la *Planeación estratégica* (numeral 1.4.1), determina:

1.4.1.4 Asignación de auditoría

La asignación de auditoría contempla: ente o asunto que serán auditados, tipo de auditoría, objetivo general, objetivos específicos, alcance, designación del equipo auditor y las fechas claves del proceso.

1.4.1.6 Comunicación al auditado e instalación de la auditoría

El Contralor Territorial o su delegado, en forma previa a la auditoría, comunicará por escrito su realización y la conformación del equipo auditor. Posteriormente, tendrá lugar la instalación de la auditoría[55].

De acuerdo con el tipo de auditoría, y de requerirse, antes de su instalación se podrá realizar una presentación a la entidad o entidades correspondientes sobre el tema objeto de auditoría. La entidad respectiva será informada sobre la realización de visitas exploratorias y entrevistas preparatorias, de acuerdo con los métodos y/o procedimientos establecidos por el Ente de Control. (Ver Modelo 04-PF Presentación de auditoría).

Teniendo en cuenta las diferencias de criterio que se pueden presentar dentro de los diversos roles de los procesos auditores, la Guía de Auditoría Territorial contempla:

1.4.3 Solución de controversias durante el proceso auditor

Las controversias son diferencias de criterio de carácter técnico y/o jurídico, que se pueden presentar entre quienes ejercen diversos roles del proceso auditor. Su análisis y solución debe surtirse durante el proceso auditor, ya sea en el seno del propio equipo auditor o ante las instancias definidas en cada Contraloría Territorial.

Las controversias pueden presentarse entre las siguientes instancias, así:

1.4.3.1 Controversias dentro del equipo auditor

Estas controversias serán comunicadas oportunamente al supervisor de auditoría o a quien haga sus veces. En mesa de trabajo planteadas (sic) las alternativas de solución y de ellas quedará registro en la ayuda de memoria. El auditor se hará responsable del seguimiento y cumplimiento de las medidas adoptadas y del registro de la finalización de la controversia en las ayudas de memoria.

1.4.3.2 Controversias entre el supervisor y el equipo de auditoría

En caso de presentarse controversia entre el equipo auditor y el supervisor o coordinador, este último informará a su superior inmediato para que emita su opinión y busque un consenso favorable a su solución.

De persistir la controversia, será dirimida por el superior inmediato, comité respectivo o Contralor, según el caso. Los esfuerzos por dirimirla quedarán registrados en un acta y obrará constancia sobre recomendaciones y decisiones.

1.4.3.3 Asignación de expertos técnicos

Procederá cuando una controversia no pueda ser solucionada por el equipo auditor, el comité o el supervisor. La instancia competente designará un experto técnico para que interactúe con el grupo auditor y aporte mayores elementos que puedan ser útiles para dirimir la controversia. En caso de que no existan funcionarios que puedan prestar este apoyo, se solicitará al Contralor la designación de este experto.

Los equipos técnicos tendrán como único propósito apoyar la solución de la controversia, sin constituirse en instancia decisoria. Su conformación será interdisciplinaria y acogerá a funcionarios expertos en auditoría y en materias afines al objeto de la controversia.

El equipo de expertos técnicos deberá entregar el concepto y/o informe al Contralor.

El Contralor Territorial podrá suspender los términos establecidos para el proceso auditor, con el propósito que sean adelantadas las diligencias necesarias para solucionar la controversia. De la situación planteada deberá informarse a la Oficina de Planeación y/o área respectiva, para la pertinente modificación del PVCFT. (Negrilla fuera de texto)

1.4.3.4 Interpretaciones técnicas y jurídicas de la presente Guía

Las interpretaciones técnicas sobre el contenido de la Guía de Auditoría Territorial le corresponden, en

primera instancia, al jefe del área del proceso auditor y/o a la oficina de planeación o quién haga sus veces. Las de carácter legal, a la oficina jurídica o a quien haga sus veces en cada Contraloría Territorial.

A título ilustrativo sin pretender imposición alguna o coadministración, traemos a colación que la Auditora General de la República, teniendo como considerandos, entre otros:

Que la calidad del proceso auditor, principalmente en la estructuración de los hallazgos juega un papel decisivo en la eficiencia del ejercicio del control fiscal y es el insumo fundamental para adelantar con efectividad los procesos de responsabilidad fiscal.

Que en el ejercicio del control fiscal, y con ocasión de la estructuración de las observaciones de auditoría y hallazgos, en algunos temas se genera diferencias conceptuales, principalmente de origen jurídico sobre los hechos y circunstancias que los determinan, lo que amerita generar, a través de un grupo interno de trabajo, un punto de control con el fin de generar unidad de criterio.

Promulgó la Resolución Orgánica No. 004 de 2014 "Por la cual se crea un Grupo Interno de Trabajo para la evaluación y seguimiento de los resultados de la labor misional en la Auditoría General de la República", determinándole como funciones:

ARTÍCULO CUARTO: Son funciones del Grupo Interno de Trabajo para la evaluación y seguimiento de los resultados de la labor misional de la AGR:

- 1. Identificar oportunidades de mejora y generar unidad de criterio, especialmente en el tema de observaciones de auditoría y hallazgos generados en el proceso auditor.*
- 2. Evaluar y aprobar, acorde con el recaudo probatorio y las normas jurídicas vigentes, la procedencia o no de las observaciones de auditoría y hallazgos.*
- 3. Evaluar que las calificaciones de las cuentas que sirven de insumo para emitir los pronunciamientos de fenecimiento o no, sean coherentes con las opiniones de gestión de cada uno de los procesos evaluados y contenidos en el informe de auditoría.*

PARÁGRAFO.- En caso de existir controversias dentro del Grupo Interno, será el Auditor Auxiliar el encargado de decidir dicha situación.

No obstante lo anterior y en atención al mandato superior del artículo 272, será la Contraloría territorial la que con fundamento en su autonomía administrativa, determine los procesos y procedimientos a seguir para el cumplimiento de su labor misional, así como la implementación de los correspondientes manuales o instructivos y sus actualizaciones, como herramientas de consulta permanente de sus funcionarios y usuarios, a fin de permitir un óptimo desempeño de sus actividades.

Finalmente y recordando que el ejercicio de auditorías dentro de la función de vigilancia y control fiscal son actuaciones administrativas, debemos decir que la Constitución Política de 1991, establece:

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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.

Principios que son recogidos y complementados en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, trayendo a colación para el presente, los que consideramos interesan para el tema:

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.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

(...)

3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

(...)

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

(...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en

forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

(...)

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.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

En cuanto al hallazgo de auditoría, este Despacho se pronunció de manera amplia en el concepto 110.40.2020 (Radicado No: 20201100019821 del 14-08-2020), el cual se recomienda su lectura.

3. De las normas de auditoría

De manera general, las auditorías fiscales se desarrollan con base en las normas internacionales de auditoría (NIA's), en las normas ISSAI y en las normas que emita el correspondiente órgano de control fiscal.

A partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011 y del Decreto-Ley 403 de 2020, corresponde a la Contraloría General de la República a través del SINACOF, facilitar la metodología para la realización de las auditorías en el nivel territorial, lo cual se materializa en la Guía de Auditoría Territorial, actualmente en su versión 2.1 de noviembre de 2020, la cual se encuentra armonizada con las normas INTOSAI (ISSAI), que igualmente contienen las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La norma INTOSAI-P 1 (anteriormente *ISSAI 1: La Declaración de Lima*), establece en el numeral V.) *Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias:*

Art. 13 Métodos de control y procedimientos

1) Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

(...)

- 3) *Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.*
- 4) *Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.*

La norma INTOSAI-P 12 (anteriormente ISSAI 12: *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*), establece:

PRINCIPIO 3: Permitir que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los resultados de las auditorías y a las recomendaciones; y llevando a cabo las acciones correctivas correspondientes

- 1) *Las EFS deben garantizar una buena comunicación con las entidades fiscalizadas y con otros actores interesados, según corresponda; así también, mantenerlos correctamente informados sobre los asuntos que puedan surgir del trabajo de las EFS durante el proceso fiscalizador.*

(...)

PRINCIPIO 6: Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz

(...)

- 3) *Las EFS deben comunicarse con los actores interesados para garantizar la comprensión del trabajo y los resultados de fiscalización de las EFS.*

(...)

- 6) *Las EFS deben evaluar, de manera periódica, si los actores interesados creen que las EFS se comunican de manera eficaz.*

(...)

SER UNA ORGANIZACIÓN MODELO A TRAVÉS DEL EJEMPLO

Las EFS deben ser dignas de confianza. Su credibilidad depende de si son vistas públicamente como independientes, competentes y responsables de sus operaciones. A fin de que esto suceda, las EFS deben dar el ejemplo.

PRINCIPIO 8: Garantizar apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS 13

(...)

- 2) *Las EFS deben dar a conocer públicamente su mandato, sus responsabilidades, misión y estrategia.*
- 3) *Las EFS deben utilizar, de acuerdo con las circunstancias, normas, procesos y métodos de auditoría[14] que sean objetivos y transparentes y dar a conocer a los actores interesados cuáles son las normas y métodos utilizados.*

(...)

La norma INTOSAI-P 20 (anteriormente ISSAI 20: *Principios de Transparencia y rendición de Cuentas*), establece:

Principio 3

Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparentes.

- *Las EFS adoptan normas y metodologías de acuerdo con la ISSAI 100 – Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. Las EFS comunican estas normas y metodologías y el modo en que las adoptarán.*
- *Las EFS comunican el alcance de las actividades de auditoría que emprenden en el ámbito de su competencia, sobre la base de la evaluación de riesgos y como resultado de los procesos de planificación.*
- *Las EFS informan a la entidad fiscalizada sobre los criterios que servirán de fundamento a sus opiniones.*
- *Las EFS mantienen a la entidad fiscalizada al tanto de los objetivos, la metodología y los resultados de su auditoría.*
- *Los resultados de las auditorías efectuadas por las EFS están sujetos a procedimientos de alegaciones y las recomendaciones a debates y respuestas de la entidad fiscalizada.*
- *Las EFS poseen eficaces mecanismos de seguimiento e informan sobre sus recomendaciones para asegurarse de que las entidades fiscalizadas toman en cuenta adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como aquéllas formuladas por el Parlamento (INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS - Principio 7).*
- *Los procedimientos de seguimiento de las EFS permiten a la entidad fiscalizada facilitar información sobre las medidas correctivas adoptadas o la razón por la cual no se tomaron en cuenta.*
- *Las EFS deben poner en práctica un sistema adecuado de garantía de calidad sobre sus actividades de auditoría e informes, y someten dicho sistema a una evaluación periódica independiente.*

La norma ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, establece:

8. *Los Principios Fundamentales de Auditoría constituyen la parte medular de las Directrices Generales de Auditoría del nivel 4 del marco normativo de las ISSAI. Estos principios pueden utilizarse para establecer normas autoritativas en tres formas:*

- *como base para que las EFS puedan desarrollar normas,*
- *como base para la adopción de normas nacionales congruentes,*
- *como base para la adopción de las Directrices Generales de Auditoría como normas.*

Las EFS pueden optar por compilar un documento normativo único, una serie de dichos documentos o bien una combinación de documentos normativos y otros rectores.

Las EFS deben declarar las normas que van a aplicar al realizar auditorías; dicha declaración deberá estar disponible para los usuarios de los informes de las EFS. Cuando las normas estén fundamentadas en diversas fuentes en conjunto, esto también deberá declararse. Se espera que las EFS incluyan dichas declaraciones como parte de sus informes de auditoría; sin embargo, también podrán utilizar medios de comunicación más generales. (Negrilla fuera de texto)

La GAT es un documento elaborado con el objetivo de regular el ejercicio de las auditorías, estableciendo:

Contiene los aspectos generales, principios y fundamentos que han de ser tenidos en cuenta en las auditorías llevadas a cabo por las Contralorías Territoriales, tanto en la planeación estratégica, como en cada uno de los tipos de auditoría establecidas en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT. (...) Por tanto, sus aspectos generales y técnicos deben ser considerados y aplicados en cualquier actuación de vigilancia fiscal en el orden territorial.

Si bien los contralores territoriales pueden prescribir los procedimientos técnicos, métodos y criterios de control y evaluación de la gestión fiscal, cuando estos han sido unificados y estandarizados por el Contralor General de la República, como es el caso de la GAT, ésta tiene carácter vinculante para las contralorías territoriales, debiendo ser adaptada o adoptada manteniendo independencia y autonomía, en los términos transcritos previamente respecto de la independencia en el ejercicio del control fiscal aplicado que se encuentran en el numeral 1.1.5 de la GAT Versión 2.1

Siendo ello así, las contralorías territoriales deben cumplir con el principio de publicidad respecto de los actos administrativos que establezcan las metodologías, guías o procedimientos para el ejercicio de las correspondientes auditorías en los términos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021 “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, que establece:

Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

La Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, establece:

Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

(...)

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Artículo 5. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

(...)

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;

(...)

Artículo 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

(...)

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

(...)

Parágrafo 1. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

(...)

Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

- a) *Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;*
- b) *Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;*
- c) *Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;*
- d) *El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;*
(...)
- f) *Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;*
(...)

El Decreto Único 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, establece:

Artículo 2.1.1.2.1.6. Publicación de los trámites y servicios que se adelantan ante los sujetos obligados. Los sujetos obligados deben publicar en su sitio web oficial los trámites que se adelanten ante los mismos, señalando la norma que los sustenta, procedimientos, costos, formatos y formularios requeridos.
(...)

La norma ISO 9001:2015 “Sistemas de Gestión de Calidad – Requisitos”, establece:

4.4 SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SUS PROCESOS:
(...)

4.4.2 En la medida en que sea necesario, la organización debe:

- a) *mantener información documentada para apoyar la operación de sus procesos;*
- b) *conservar la información documentada para tener la confianza de que los procesos se realizan según lo planificado*

7.5 INFORMACIÓN DOCUMENTADA

7.5.1 Generalidades

El sistema de gestión de la calidad de la organización debe incluir:

- a) *la información documentada requerida por esta Norma Internacional;*
- b) *la información documentada que la organización determina como necesaria para la eficacia del sistema de gestión de la calidad.*

7.5.2 Creación y actualización

Al crear y actualizar la información documentada, la organización debe asegurarse de que lo siguiente sea apropiado:

- a) la identificación y descripción (por ejemplo, título, fecha, autor o número de referencia);
- b) el formato (por ejemplo, idioma, versión del software, gráficos) y los medios de soporte (por ejemplo, papel, electrónico);
- e) la revisión y aprobación con respecto a la conveniencia y adecuación.

7.5.3 Control de la información documentada

7.5.3.1 La información documentada requerida por el sistema de gestión de la calidad y por esta Norma Internacional se debe controlar para asegurarse de que:

- a) esté disponible y sea idónea para su uso, donde y cuando se necesite;
- b) esté protegida adecuadamente (por ejemplo, contra pérdida de la confidencialidad, uso inadecuado o pérdida de integridad).

4. De los auditores

Dejando en claro que la Auditoría General de la República no es la autoridad competente para conceptuar sobre el proceder de los funcionarios públicos y de manera puntual sobre los funcionarios de las contralorías territoriales que ejercen el rol de auditores, este Despacho en aras de contribuir a que la Contraloría General de la Guajira cuente con más elementos de juicio para adoptar decisiones en cuanto al tema consultado, trae a colación algunas disposiciones constitucionales y legales que consideramos hacen referencia de alguna manera a la situación puesta en conocimiento:

La Constitución Política de 1991, establece:

Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, establece:

Artículo 33. Derechos. Además de los contemplados en la Constitución, la ley y los reglamentos, son derechos de todo servidor público:

(...)

3. Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.

(...)

7. Recibir tratamiento cortés con arreglo a los principios básicos de las relaciones humanas.

(...)

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. 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 funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y

las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

6. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

7. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes

(...)

13. Motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

(...)

40. Capacitarse y actualizarse en el área donde desempeña su función.

Artículo 35. Prohibiciones. *A todo servidor público le está prohibido:*

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales 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 funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

(...)

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

(...)

17. Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre particulares que ejerzan funciones públicas, a fin de conseguir provecho personal o para terceros, o para que proceda en determinado sentido.

(...)

24. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.

(...)

Artículo 48. Faltas gravísimas. *Son faltas gravísimas las siguientes:*

(...)

2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la

República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.

(...)

42. Influir en otro servidor público, prevaleciéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

(...)

En este punto es importante tener en cuenta que la norma INTOSAI-P 1 (*anteriormente ISSAI 1: La Declaración de Lima*) respecto del personal de control, establece:

Art. 14 Personal de control

1) Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

(...)

La norma INTOSAI 130 *Código de Ética*, respecto del valor ético esencial *Integridad*, establece:

25. Requisitos a nivel del personal de la EFS

a) La dirección/jefaturas de la EFS deben dar el ejemplo.

b) El personal de la EFS deberá dar un buen ejemplo mediante un actuar honesto, fiable, de buena fe y en el interés público. En el curso de su trabajo, deberán ser dignos de confianza. Deberán ajustarse a las políticas y normas establecidas por la organización.

c) El personal de las EFS cuidará de ejercer las responsabilidades y usar de las potestades, la información y los recursos a su disposición únicamente en beneficio del interés público. No podrán utilizar su posición para obtener favores o beneficios personales para ellos o para terceros.

d) El personal de las EFS deberá estar al tanto de las vulnerabilidades de integridad y de enfoques para mitigarlos y actuará en consecuencia.

5. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Las contralorías territoriales gozan de autonomía e independencia constitucional y legal en cuanto a la elección de los sujetos, actividades, acciones, asuntos, recursos, objetos o materias que serán auditados; en lo referente a la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías y en cuanto a la organización y administración de las auditorías.

- ii) En lo referente a los principios, fundamentos, metodología y demás aspectos generales de las auditorías fiscales como tales, al encontrarse unificados y estandarizados por la Contraloría General de la República en el documento Guía de Auditoría Territorial - GAT, ésta se torna vinculante debiendo ser adoptada por la contraloría territorial mediante el respectivo acto administrativo.
- iii) En desarrollo del principio constitucional y legal de publicidad de la actuación administrativa, el acto administrativo de adopción de la GAT, los manuales o procedimientos que la desarrollen, así como sus respectivas modificaciones, deben ser publicadas en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique.
- iv) Estos actos administrativos (Resoluciones, manuales, procedimientos, etc.) en la medida de su presunción de legalidad, se tornan de obligatorio cumplimiento.
- v) Las modificaciones referentes al proceso auditor deben establecer de manera expresa la vigencia de las mismas, es decir, su aplicación, e igualmente indicar si las mismas le son aplicables o no a los procesos en curso.
- vi) El titular de la función de vigilancia y control fiscal por mandato constitucional y legal es el respectivo contralor, no obstante y en atención a la organización administrativa interna de cada contraloría, esta función puede ser desarrollada por asignación a dependencias del ente de control y por consiguiente a los funcionarios pertenecientes a ellas, sin que ello implique el desprendimiento de dicha función.
- vii) Teniendo en cuenta que para el desarrollo de un proceso auditor se debe comunicar del mismo a la administración del sujeto controlado, anotando el objetivo del proceso, las fechas de realización, los temas, procesos o recursos a auditar, el equipo de funcionarios que la ejecutaran y demás información pertinente, igualmente se le debe informar cualquier cambio o modificación que se efectúe a cualquiera de estos aspectos.
- viii) Es deber de todo funcionario público y de manera especial de los funcionarios de los órganos de control, acatar la constitución, las leyes, los reglamentos, los manuales, procedimientos y demás normas que tengan relación con el ejercicio de sus funciones; sin embargo, corresponde a la jurisdicción disciplinaria determinar si se presenta un incumplimiento de estos deberes, determinando sus consecuencias.
- ix) Las situaciones personales de los funcionarios públicos, así como el manejo del talento humano de la contraloría territorial, no puede afectar de manera alguna el desarrollo de la actividad misional de dicho ente de control; por lo que corresponde a la alta dirección establecer los mecanismos tendientes a solucionar estas situaciones, sin que se vea afectada la prestación del servicio.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado

claridad sobre las mismas, anotando que 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)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

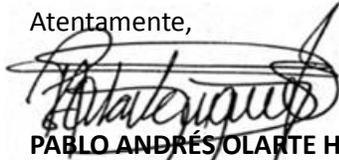
(...)

Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

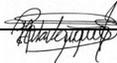
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@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 91eab3c1 para el SIA-ATC. 012021000101, 2464bb17 para el SIA-ATC. 0120210000102 y fd903d7a para el SIA-ATC. 012021000103, 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:	Fabio Luis Jiménez Castro		17/03/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/03/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/03/2021

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.