



Radicado No: 20211100030741

Fecha: 20-09-2021

Bogotá,
110

Señor
SERGIO ANTONIO CASTRO REY
Carrera 13 A Nro. 15-64 Piso 2
Mitú - Vaupés
serancare1234@hotmail.com

Referencia: Concepto 110.067.2021
 SIA-ATC. 012021000601
 1. *De la Guía de Auditoría Territorial, en el Marco de las Normas Internacionales – ISSAI - GAT Versión 2.1*
 2. *Tipos de auditoría*

Señor Castro Rey:

La Auditoría General de la República - AGR recibió su requerimiento, efectuado a través del portal de ciudadanía, el cual fue radicado con el número 20212330012732 del 4 de agosto de 2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000601, en el que consulta lo siguiente:

En el Marco del Nuevo Modelo de Control Fiscal, las Contralorías Territoriales debieron adoptar la Nueva GAT, con sus nuevas modalidades de auditoria, como lo son la Financiera y de Gestión, de Cumplimiento y Desempeño, si alguna Contraloría no lo ha adoptado pueden realizar sus procesos auditores con las anteriores auditorias Regular, Especial y Exprés? ¿A sabiendas que en diciembre de 2019 el Dr. Carlos Felipe Córdoba Larralte les hizo firmar a los contralores territoriales, la adopción de la nueva Gat y en enero de 2020 a las CT les toco enviar la circular de adopción de la Nueva Gat y bajo la cual se deben practicar los procesos auditores a sus sujetos y puntos de control? (sic)

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 (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. 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.

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.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, 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).

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 Guía de Auditoría Territorial, en el Marco de las Normas Internacionales – ISSAI - GAT Versión 2.1

La Constitución Política de Colombia de 1991 con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», determina dentro de las funciones del Contralor General de la República:

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

(...)

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

(...)

La Ley 1474 de 2011 «Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública», establece:

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

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

En cumplimiento de este mandato legal, en noviembre de 2012 la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF y con la participación de las contralorías territoriales, expidió la metodología para el desarrollo del proceso auditor en las contralorías territoriales, denominada «Guía de Auditoría Territorial - GAT» 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».

Guía que ha tenido dos actualizaciones: i) en noviembre de 2019 para integrar a ella las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI (por su sigla en inglés: International Standards of Supreme Audit Institutions) expedidas por la Organización Mundial de Entidades Superiores de Fiscalización - INTOSAI (por su sigla en inglés: International Organization of Supreme Audit Institutions); y ii) en noviembre de 2020 (GAT Versión 2.1) a fin de actualizarla con las normas del Decreto-Ley 403 de 2020, denominándose «GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1».

El Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal» en el párrafo del artículo 1º Objeto, establece:

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

El artículo 4º ibídem establece respecto a las competencias de las contralorías territoriales:

*Artículo 4. Ámbito de competencia de las contralorías territoriales. Las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, así como a los demás sujetos de control dentro de su respectiva jurisdicción, en relación con los recursos endógenos y las contribuciones parafiscales según el orden al que pertenezcan, **de acuerdo***

con los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley; en forma concurrente con la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Ley y en las disposiciones que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

(...)

(Negrilla fuera de la norma)

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

Artículo 5. (...)

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

(Negrilla fuera de la norma)

La GAT Versión 2.1 de noviembre de 2020, establece en lo referente 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].*

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.017.2021 (Radicado 20211100008001 del 23 de marzo de 2021), dijo respecto de las auditorías:

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 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, según ella misma, respecto 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].*

(...)

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.*

2. Tipos de auditoría

El numeral 1.2.3 de la GAT Versión 2.1 establece para el ejercicio del control fiscal de las contralorías territoriales, tres tipos de auditoría: financiera y de gestión, de desempeño y de cumplimiento, las cuales provienen de las normas internacionales ISSAI 100, desarrolladas en las normas ISSAI 200, ISSAI 300 e ISSAI 400. También permite el ejercicio de otras actuaciones de

vigilancia y control:

1.2.3 Tipos de auditorías

En el ejercicio de control fiscal que les corresponde a las Contralorías Territoriales, y en el marco de adaptación de las Normas ISSAI, serán aplicables tres tipos de auditoría que a continuación son definidas. Con ellas se realiza un examen independiente, objetivo y confiable de la evaluación de los principios de la Gestión Fiscal:

1.2.3.1 Auditoría Financiera y de Gestión - AF

Este tipo de auditoría permite determinar si los estados financieros y el presupuesto reflejan razonablemente los resultados. También, si el presupuesto cumple con los principios establecidos y sirve como instrumento de planeación y de gestión. Permite establecer si la gestión fiscal fue realizada de forma económica, eficiente y eficaz. Así mismo, comprobar que en su elaboración y en las transacciones y operaciones que los originaron, fueron observadas a cabalidad las normas prescritas por las autoridades competentes.

El pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta se aplicará a los sujetos de control a los que se les practique este tipo de auditoría y los cuales han sido priorizados en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT, de acuerdo con la capacidad técnica, operativa y de talento humano de cada Contraloría.

Para el fenecimiento de la cuenta, serán observados los resultados de otro tipo de auditoría con alcance a la misma vigencia, en la cual hayan sido identificadas situaciones de tipo fiscal.

El fenecimiento de la cuenta podrá ser emitido, no solo como resultado de una auditoría financiera y de gestión, sino también a través de un procedimiento especial, en aquellos casos en que la estructura organizacional y los recursos disponibles de la Contraloría Territorial respectiva no permitan auditar la totalidad de sujetos que rinden cuenta. (Anexo 11-AF Instructivo revisión de cuenta e informes).

1.2.3.2 Auditoría de Desempeño - AD

Mediante este tipo de auditoría son determinables los resultados e impactos de la Administración Pública, con el fin de establecer si las políticas institucionales, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los sujetos vigilados operan de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, equidad, economía, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales.

1.2.3.3 Auditoría de Cumplimiento - AC

Este tipo de auditoría permite obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer si la entidad, asunto o materia auditable cumplen con las disposiciones emanadas de organismos o entidades competentes, frente a los criterios establecidos en el alcance de la auditoría, cuyos resultados estarán a disposición de los sujetos de control y de los usuarios previstos.

Será posible llevar a cabo auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control sobre cualquier asunto relevante vinculado con las responsabilidades de quienes administran y se encargan de la gobernanza y del uso adecuado de los recursos públicos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes aplicables^[16].

Para el ejercicio del control fiscal podrán ser aplicados sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión y de resultados y aquellos relacionados con la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Otro tipo de evaluaciones que impliquen la aplicación de métodos y pruebas de mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por las Contralorías Territoriales, mediante procedimientos especiales^[17].

Esta Guía contempla además, el Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial – PVCFT, definiéndolo así:

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.

3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente, podemos concluir:

- i) En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 1474 de 2011, la Contraloría General de la República a través del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF con la participación de las contralorías territoriales y de la Auditoría General de la República, elaboró la «Guía de Auditoría Territorial, en el Marco de las Normas Internacionales – ISSAI - GAT Versión 2.1», la cual contiene la metodología de las auditorías a ejecutarse por parte de las contralorías territoriales.
- ii) Esta Guía contempla solamente tres tipos de auditoría: 1) Financiera y de Gestión; 2) de Desempeño y 3) de Cumplimiento. No obstante, contempla la posibilidad de efectuarse otras actuaciones de fiscalización (diferentes de auditoría, tales como las actuaciones especiales de fiscalización).
- iii) Las disposiciones de esta Guía, por mandato legal, tienen el carácter vinculante para las contralorías territoriales, por lo cual, su adopción es obligatoria y debe ser tenida en cuenta por las contralorías territoriales en el desarrollo de su función de vigilancia y control de la gestión fiscal.

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 determinó 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:

Ahora, el artículo 25 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.

(...)

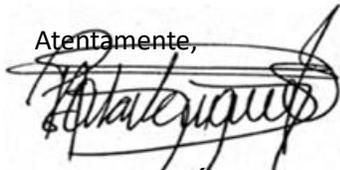
Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República, en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria 005 del 31 de marzo de 2020 «Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas 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, Torre 4, Edificio Elemento 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, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 0c6a0f44. También puede consultar su solicitud en 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 |  | 17/09/2021 |
| Revisado por: | Pablo Andrés Olarte Huguet |  | 20/09/2021 |
| Aprobado por: | Pablo Andrés Olarte Huguet |  | 20/09/2021 |

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.