



Radicado No: 20221100013281

Fecha: 27-04-2022

Bogotá,
110

Señor

ANDRÉS PATERNINA

andresfelipe-pp95@hotmail.com

Referencia:

Concepto 110.019.2022

SIA-ATC. 012022000165

1. Proceso Auditor, Líder de auditoría.

Respetado Sr. Paternina,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 1 de marzo de 2022, radicado con el No. 20222330003972 del 1 de marzo de 2022 y bajo el SIA-ATC. 012022000165 por medio del cual se formuló la siguiente consulta:

«En un Proceso Auditor ya sea de Cumplimiento o de Financiera y de Gestión, puede un Profesional de Apoyo a la Gestión (Contratista) adscrito al área de Control Fiscal, ser líder dé (sic) Auditoría, ¿cuándo dentro de la planta de personal no existe el recurso humano suficiente?»

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.

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 (...).»

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.

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

Conforme con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia modificado en el artículo 1 del Acto Legislativo 4 del 2019 el control fiscal se encuentra en cabeza de la Contraloría General de la República, realizándose de manera posterior y selectiva pudiendo llegar a ser a su vez preventivo y concomitante según corresponda.

Entiéndase que 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. Es así como el ejercicio de control fiscal practicado por la Contraloría General de la República está orientado a la consecución de resultados que permitan, establecer sí los recursos humanos, físicos, financieros y tecnologías de información y comunicación puestos a disposición de un gestor fiscal, se manejaron de forma eficiente, eficaz, económica y de manera transparente en cumplimiento de los fines constitucionales y legales del estado en donde siete contralorías delegadas sectoriales se encargan de manejar los procesos relativos a la planificación y la realización de auditorías.

El auditor líder debe definir quiénes son los funcionarios que se ocuparán de realizar cada una de las actividades de la auditoría. Para que el proceso sea lo más objetivo posible, los miembros del equipo deben estar libres de conflicto de intereses y no deben estar involucrados en las actividades que están auditando. Conforme lo dispuesto anteriormente, entiéndase servidores públicos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 80 de 1993 a «las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas.»

Es así como las personas que suscriben contratos con entidades estatales mediante la modalidad de contratación estatal no gozan de la calidad de funcionario público, razón por la cual estos están facultados únicamente para realizar una actividad de apoyo tal como se indica en el artículo 5 de la ley 80 de 1993 «Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamiento que pudieran presentarse»

Sumado a lo anterior, en la Guía de Auditoría Territorial, diseñada por el Contralor General de la República en apoyo de las contralorías territoriales en el año 2020, se estableció en el acápite 1.3.1.4 Gestión y habilidades del equipo de auditoría que:

«Los auditores deben poseer habilidades, conocimiento, capacidad y experiencia, necesarios para realizar la auditoría y emprender otras actuaciones de vigilancia y control fiscal con profesionalismo, calidad y oportunidad.

(...)

Los servidores públicos que adelanten las auditorías deben poseer, obtener y desarrollar las siguientes competencias y habilidades, de acuerdo con los roles que desempeñan»
(Subrayado por fuera del texto)

Ahora bien, en el mismo documento, en el 1.4.2 Administración y roles del proceso auditor, se calificó el rol de líder del proceso auditor de la siguiente manera:

«El líder de auditoría será un experto técnico integrante del equipo de auditoría, que esté en capacidad de orientar el ejercicio y de interactuar con el supervisor y el auditado.»

Acto seguido, al definir el rol de los expertos advierte que:

«En los eventos en los que, para el desarrollo de la auditoría, se requiera contar con conocimientos y habilidades especializados de disciplinas profesionales de las que no dispongan las Contralorías Territoriales en su planta de personal, se podrá acudir a expertos.

En la medida en que la normatividad vigente en cada Contraloría lo permita, podrán hacer parte del equipo de auditorías profesionales de apoyo, vinculados mediante contrato de prestación de servicios, bajo los parámetros legales señalados para estos casos»
(Subrayado por fuera del texto)

De lo expuesto, es dable concluir que un contratista de prestación de servicios no se encontraría facultado para liderar de manera directa una auditoría. Para mayor ilustración respecto al tema consultado este Despacho se ha pronunciado en los conceptos 110-020-2007, 110-043-2007, 110-006-2009, 110-002-2010, 110-002-2014 y 110-004-2020 los cuales

puede consultar en nuestra página web oficial
<https://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

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. (...)

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 al correo electrónico juridica@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 cd011e54. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

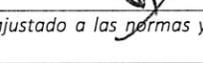
Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Juan David Sinisterra – Contratista Oficina Jurídica		25/04/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet - Director Oficina Jurídica		25/04/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet - Director Oficina Jurídica		25/04/2022

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.