



**Radicado No: 20221100045121**

**Fecha: 21-12-2022**

Bogotá D.C.,  
110

Doctora

**JUSBLEIDY VARGAS ROJAS**

Contraloría Auxiliar

Contraloría de Cundinamarca

Correo electrónico: [jvargas@contraloriadecundinamarca.gov.co](mailto:jvargas@contraloriadecundinamarca.gov.co)

Calle 49 No. 13 - 33

E. S. D.

Referencia: Concepto: 110.105.2022  
SIA-ATC No. 012022001015.

1. Del Plan de Vigilancia y Control Fiscal territorial (PVCFT) y sus modificaciones.

Cordial saludo Dra. Vargas,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del viernes 18 de noviembre de 2022, radicado bajo el SIA-ATC. No. 012022001015, en el que hace la siguiente consulta:

«Reciba un cordial saludo, me dirijo a usted con el fin de solicitar concepto específicamente del PLAN de Vigilancia y Control Fiscal Territorial en el sentido de aclarar si este debe ser modificado previamente en el evento en que esta Autoridad de control verifique que existe mérito para iniciar una actuación Especial de Fiscalización»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando: «Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la

gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Es pertinente aclarar que no es resorte legal de la Auditoría General de la República, indicar la manera como deben proceder sus sujetos de control y vigilancia fiscal, como lo son las contralorías territoriales, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte en un asunto que le corresponde vigilar posteriormente. Teniendo en cuenta nuestra competencia en la vigilancia y control, cualquier indicación sobre cómo deben desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior.

Aclarar que de conformidad con las facultades en el Decreto Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es una función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo»<sup>1</sup>, los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, ya que los conceptos que emite la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, se formulan dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, se procede a realizar las siguientes precisiones de carácter general y abstracto, resaltándose que el criterio respecto al tema planteado no puede entenderse como la determinación de una decisión.

### **1. Del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial (PVCFT) y sus modificaciones:**

Previo a entrar a realizar un análisis sobre las modificaciones al Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial (en adelante PVCFT), se estima pertinente traer a colación los presupuestos constitucionales y legales sobre las competencias y la autonomía administrativa de las contralorías territoriales del país, así:

La Constitución Política en su artículo 272 modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019, estableció las facultades y/o competencias asignadas a las contralorías territoriales, en los siguientes términos:

«**Artículo 272º** 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.  
(...)»

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

(...) **las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, (...)**». (Negrilla fuera de texto).

De la norma constitucional referenciada con antelación se observa que el control fiscal es una función pública que dentro del ámbito de sus competencias, ejercen las contralorías de las entidades territoriales (departamentales, municipales y distritales), de esta forma desarrollan el control fiscal territorial de Colombia, es decir, la función pública de vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que manejen o administren fondos o bienes de la Nación, y para desarrollar esa función fueron dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Es oportuno traer a colación la última reforma en materia del control fiscal, esto es el Decreto Ley 403 de 2020<sup>2</sup> el Título II, Capítulo I<sup>3</sup> en su artículo 4, donde se estableció el ámbito de competencia de las contralorías territoriales así:

**«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 (...)». (Subrayas fuera de texto).

Mencionado lo anterior, se establece de manera taxativa las competencias constitucionales y legales atribuidas a las contralorías territoriales, con la función de vigilar y controlar la gestión fiscal de los departamentos, distritos, municipios y demás entidades del orden territorial, de igual forma se realizara la vigilancia fiscal a los puntos 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 referenciada.

Ahora bien, en relación con el PVCFT, se hace necesario citar la Guía de Auditoría Territorial-GAT, la cual es una herramienta elaborada con la colaboración armónica de los funcionarios de los diferentes órganos de control fiscal del país, donde se destaca lo siguiente:

«Contiene los aspectos generales, principios y fundamentos, que se deben tener 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: Financiera y de Gestión, de Desempeño y de Cumplimiento, fundamentadas en las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, adaptadas al marco constitucional y legal de la vigilancia y control fiscal en Colombia. Por tanto, estos aspectos generales como técnicos, deben ser considerados y aplicados en cualquier actuación de vigilancia fiscal en el orden territorial»<sup>4</sup>

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal".

<sup>3</sup> DISPOSICIONES GENERALES PARA EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS DE LAS CONTRALORÍAS.

<sup>4</sup> Guía de Auditoría Territorial - GAT. Noviembre 2019

En ese orden de ideas, se resalta las disposiciones contenidas en la nueva Guía de Auditoría Territorial en el marco de las normas internacionales - ISSAI - GAT Versión 3.0 (octubre 2022), donde estableció la definición del Plan de vigilancia y control fiscal territorial, en su numeral 1.4 *FUNDAMENTOS DE LA AUDITORÍA* / 1.4.1 Planificación del PVCFT de la GAT (Pág. 68), tal como se transcribe a continuación:

**«Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial - PVCFT**

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».

Dicha GAT 3.0, también se pronunció sobre PVCFT, en relación con sus objetivos, programación y aprobación, así:

«Objetivos:

- Definir los sujetos de vigilancia y control fiscal que serán auditados, de acuerdo con el horizonte de planeación definido.
- Registrar el tipo de auditoría, el objetivo general y el asunto o materia que serán auditados.
- Identificar el presupuesto apropiado y ejecutado del asunto o materia objeto de auditoría.
- Establecer las fechas estimadas de inicio y de terminación de las auditorías. Optimizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, considerando la disponibilidad del talento humano y de los recursos físicos, tecnológicos y financieros y el aprovechamiento de los sistemas de información en el aplicativo dispuesto para tal fin.
- Facilitar el seguimiento y control al desarrollo del proceso auditor.

(...)

**Programación y aprobación.** El proceso de programación, se materializa en el PVCFT. En el sistema de información de auditorías dispuesto por cada Contraloría Territorial, se configura mediante la herramienta matriz de riesgo fiscal, en la que se determinan los sujetos de vigilancia y control fiscal a los cuales se les va a realizar auditoría en un período de tiempo, de acuerdo con la aplicación de los criterios antes indicados y definidos en la planeación estratégica.

Como parte del proceso de programación del PVCFT deben ser considerados la disponibilidad del talento humano, los recursos técnicos, tecnológicos, físicos y financieros, así como la determinación de tiempos y cronogramas requeridos para la ejecución del PVCFT.

Con base en los resultados obtenidos en la matriz de riesgo fiscal, la oficina de planeación o quien haga sus veces, el área o funcionario responsable, según la estructura organizacional, presentará al comité directivo o la instancia competente, el PVCFT consolidado para su respectiva aprobación (...).

Sobre las modificaciones al proceso auditor una vez aprobado el mencionado PVCFT, la misma GAT (Pág. 69), dispuso que cualquier modificación se efectuará así:

«Modificaciones:



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

En ese mismo sentido, este Despacho, se pronunció sobre el tema consultado en el concepto No. **110.103.2022 / SIA-ATC. 012022000912**, donde se abordó de manera general el tema consultado en relación con el PVCFT y del cual se concluyó lo siguiente:

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

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

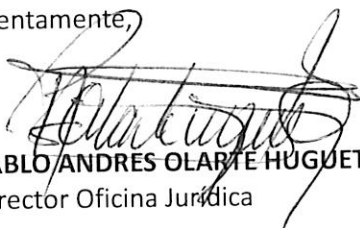
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho 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)

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

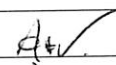


Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia: Avenida calle 26 No. 69-76 torre 4 (agua) pisos 17 y 18 Edificio: Elemento en la ciudad de Bogotá D. C., o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [laabril@auditoria.gov.co](mailto:laabril@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña **b1298f9c**, 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:	Luis Alejandro Abril Parra		16-12-2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16-12-2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16-12-2022

*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.*