



Radicado No: 20201100026521

Fecha: 02-10-2020

Bogotá,
110

Señor
JAIME GÓMEZ
gomezjaime008@gmail.com

Referencia: Concepto 110.51.2020
SIA-ATC. 012020000550
De la actuación especial de fiscalización

Cordial saludo señor Gómez:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del 31 de agosto de 2020, radicado bajo el SIA-ATC. 012020000550, en el que hace las siguientes consultas teniendo como premisas la normatividad contenida en los artículos 73 y 76 del Decreto-Ley 403 de 2020 y de las Guías de Auditoría Territorial – GAT de 2012 y de 2019:

1. *¿Puede actualmente una contraloría territorial adelantar una actuación especial de fiscalización?*
2. *¿Es posible que las contralorías territoriales reglamenten internamente todo lo relacionado con las actuaciones especiales de fiscalización?*
3. *¿En la verificación que hace la Auditoría General de la República de las actuaciones que realizan las contralorías territoriales se han encontrado con algún caso donde una entidad (contraloría territorial), haya aplicado una actuación especial de fiscalización?*
4. *¿Si en este momento por medio de una comunicación social o denuncia ciudadana, que adquiere connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público, llega la noticia a una contraloría territorial, es posible emprendan una actuación especial de fiscalización?*
 - 4.1 *¿Podría acarrear alguna implicación disciplinaria o administrativa contra los empleados de la contraloría territorial que utilicen una actuación especial de fiscalización?*
5. *¿Qué actuación o decisión administrativa y de qué órgano se requeriría, para que sea factible que las contralorías territoriales puedan realizar una actuación especial de fiscalización?*
6. *En la implementación de La guía de auditoría territorial - GAT, en el marco de las normas internacionales ISSAI, es posible considerar la actuación especial de fiscalización en reemplazo de la Auditoría exprés*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicarle que, 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 la consulta en estudio corresponde a una situación particular y concreta referente al ejercicio de la vigilancia y control fiscal, lo cual es de manejo de la administración de las contralorías territoriales, por ello la consulta jurídica no es general ni abstracta; por lo anterior 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; por tanto, nos abstenemos de emitir concepto sobre el asunto o situación individual y concreta planteada, que puedan llegar a ser sometida a vigilancia; por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

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.

Finalmente, 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 termino 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.

(...)

Por lo anterior, este Despacho procede a emitir concepto de manera general respecto de los temas contenidos en su solicitud, así:

De la actuación especial de fiscalización

El artículo 267 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, 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.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

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 artículo 268 de la Constitución Política de 1991, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, establece las atribuciones del Contralor General de la República y entre ellas:

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 atribución anotada, ya se encontraba establecida en la norma modificada, en los siguientes

términos:

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Igualmente, la Carta Fundamental en su artículo 272 modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019, respecto de las atribuciones de los contralores territoriales establece:

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.

(...)

Estas atribuciones constitucionales a los contralores territoriales, también se encontraban establecidas en la normativa modificada, así:

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 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas en el párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política adicionado mediante el artículo 2º del Acta Legislativo 04 de 2019, expidió el Decreto Legislativo 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 que establece como uno de sus considerandos:

Que los artículos constitucionales antes de la modificación efectuada por el Acto Legislativo 04 de 2019, se encuentran desarrollados, entre otras, en las leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, en el marco del modelo de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo, por lo cual se hace necesario ajustar dichas disposiciones al nuevo modelo de vigilancia y control fiscal al que hacen referencia los considerandos anteriores, que incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público, el ejercicio del control fiscal preventivo y concomitante, complementario del posterior y selectivo, así como el ejercicio concurrente y prevalente de las competencias de la Contraloría General de la República frente a las atribuidas a las contralorías territoriales.

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 3º de este Decreto Legislativo establece los principios de la vigilancia y el control fiscal, encontrando en el literal n) el de oportunidad en los siguientes términos:

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(...)

n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

(...)

El artículo 4º 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 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)

El artículo 14 respecto al objetivo del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF, establece:

Artículo 14. Objetivo general del SINACOF. El objetivo general del SINACOF es servir como instancia de gestión sistémica del control fiscal a nivel nacional, que incremente el desempeño y los resultados de los órganos de control fiscal que lo integran, a través de la armonización de los sistemas de control fiscal, la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal, permitiendo la medición y optimización de los recursos de sus entidades integrantes, la obtención de resultados con valor público, y el cumplimiento de las finalidades del control fiscal, promoviendo el control social y la articulación con el control interno.

Dentro de la normativa del Capítulo VI “Intervención funcional de oficio” del Título II, se contempla la intervención en actuaciones especiales de fiscalización, así:

Artículo 20. Reglas para la intervención funcional oficiosa. La intervención funcional oficiosa se regirá por las siguientes reglas de actuación:

(...)

*c) Es integral, es decir, respecto de todos los ejercicios de vigilancia y control iniciados sobre el mismo objeto de control fiscal, **incluyendo auditorías, actuaciones especiales de fiscalización, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.***

(Negrilla fuera de la norma)

Igualmente esta actuación se incluye en las normas del Capítulo VII “Intervención funcional excepcional” del Título II, así:

Artículo 27. Reglas para la intervención funcional excepcional. La intervención funcional excepcional se regirá por las siguientes reglas de actuación:

(...)

*c) Es integral, es decir, respecto de todos los ejercicios de vigilancia y control iniciados sobre el mismo objeto de control fiscal, **incluyendo auditorías, actuaciones especiales de fiscalización, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.***

(Negrilla fuera de la norma)

De lo normado tanto en el artículo 20 como en el artículo 27 del Decreto – Ley 403 de 2020, se concluye que la actuación especial es una forma de ejercicio de la vigilancia y control fiscal que puede ser adelantada por las contralorías territoriales.

Dentro del Título V “Sistemas de control fiscal”, el artículo 45 establece:

Artículo 45. Sistemas de control fiscal. Para el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en el presente título.

Los sistemas de control podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente se podrá recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado.

Parágrafo. Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial.

(Negrilla fuera de la norma)

Dentro del Título VIII “Otras herramientas de control fiscal y sus procedimientos técnicos”, el artículo 73 establece:

Artículo 73. Sistemas de planeación e instrumentos de la gestión de la vigilancia y control fiscal. Los sistemas de planeación, ejecución y control de la vigilancia fiscal, los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la Contraloría General de la

República, así como las herramientas de gestión de la vigilancia y control fiscal, serán definidos por el Contralor General de la República. Entre otras, podrá desarrollar las siguientes herramientas:

- a) Banco de prácticas.
- b) Especial seguimiento.
- c) Actuación especial de fiscalización.**
- d) Espacios de diálogo institucional y social.
(Negrilla fuera de la norma)

El artículo 76 desarrolla la actuación especial de fiscalización en los siguientes términos:

*Artículo 76. Actuación especial de fiscalización. La actuación especial de fiscalización es una acción de control fiscal breve y sumaria, **de respuesta rápida frente a un hecho o asunto** que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de Control Interno, o a cualquier órgano de control fiscal por medio de comunicación social o denuncia ciudadana, que adquiere connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.*
(Negrilla fuera de la norma)

El Contralor General de la República mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica RGO-0024-2019 del 09 de enero de 2019, reglamentó la actuación especial de fiscalización en dicha entidad (la Constitución -incluso antes de la reforma constitucional de 2019- y la Ley le asigna la atribución de dictar normas generales referentes a los sistemas de control fiscal, es decir, para todos los organismos de control fiscal); definiéndola así:

ARTÍCULO 2. DEFINICION. La actuación especial de fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana, y que adquiere connotación fiscal por su posible afectación al patrimonio público

Es de anotar que dicha actuación especial ya había sido reglamentada por la Contralora General de la República mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 6680 de 2012, modificada por las Resoluciones 6750 de 2012, 7130 de 2013 y 7363 de 2013.

La ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, establece:

Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 [artículo 16A] del siguiente tenor:

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a) Evaluación y determinación de competencia;*
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas;*
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;*
- d) Respuesta al ciudadano.*

Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

Parágrafo 2°. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

No obstante lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 relacionado anteriormente, el Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional OGZ-0665-2018 del 24 de julio de 2018 “*Por la cual actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los demencia de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012*”, mediante la cual, actualiza el procedimiento para la atención de las denuncias fiscales, contenido en el documento “*PROCEDIMIENTO PARA LA ATENCIÓN, TRÁMIITE Y SEGUIMIENTO DE LAS DENUNCIAS FISCALES Y DE LOS DEMÁS DERECHOS DE PETICIÓN EN LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA*” pero solamente al interior de la CGR, de la que podemos anotar los siguientes apartes:

5.1 DEFINICIONES

(...)

Denuncia fiscal: La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el dado al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadanos[3].

(...)

Derecho de Petición - Denuncia. Fiscal (D): Es la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, circunscrita la competencia de la Contraloría. General de la República a los fondos o bienes de la Nación[5].

(...)

9.1.5.2 Términos para dar respuesta de fondo al peticionario.

La Contraloría General de la República aplica los siguientes términos para el trámite de las denuncias y demás derechos de petición ciudadana, contados a partir del primer día hábil siguiente a. la fecha de

registro en el Sistema de Gestión Documental —SIGEDOC:

Denuncia (D) Seis (06) meses[28] (respuesta de fondo)
(...)

De conformidad con lo establecido en la Ley 1755 de 2015[29], los anteriores términos podrán ser prorrogables por un término que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, de acuerdo con la complejidad del asunto. En relación con la denuncia, si bien el término es improrrogable, excepcionalmente y sólo para brindar las garantías procesales requeridas, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Sentencia C-150 de 2015 y el concepto de la Oficina Jurídica[30]. La prórroga debe comunicarse al solicitante, antes de la fecha del vencimiento de los términos aquí señalados, indicando la fecha de respuesta y las razones que la motivaron.

(...)

9.2.2 Trámite de fondo

Se entiende por trámite de fondo el conjunto de actuaciones que se deben adelantar por parte de todas las dependencias de la Contraloría General de la República, para dar respuesta de fondo a las peticiones ciudadanas.

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 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.

La Contraloría General de la República con la participación de las diferentes contralorías territoriales y de la Auditoría General de la República, elaboró el documento “GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL - GAT, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES ISSAI” de fecha noviembre de 2019 -por lo tanto no se encuentra armonizada con las disposiciones establecidas en el Decreto-Ley 403 de 2020-, la cual sustituye la GAT versión de 2012.

En esta Guía encontramos las siguientes disposiciones referentes o relacionadas con el tema tratado en el presente concepto:

INTRODUCCIÓN

(...)

*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.

(...)

1.1.3 Independencia

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.[3]*

(...)

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.
(...)

1.2.3 Tipos de auditorías

En el ejercicio de control fiscal que le corresponde a las Contralorías Territoriales y en el marco de adaptación de las Normas ISSAI, se aplicarán tres tipos de auditoría que a continuación se definen, en las cuales 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

(...)

1.2.3.2 Auditoría de desempeño – AD

(...)

1.2.3.3 Auditoría de cumplimiento – AC

(...)

Se pueden llevar a cabo auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control sobre cualquier asunto relevante que se vincule 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 que apliquen.[14]

1.2.4 Enfoque de la auditoría

La auditoría y otras actuaciones de vigilancia y control que ejercen las Contralorías Territoriales tienen un enfoque basado en riesgos sobre la gestión fiscal, a partir del conocimiento del sujeto de control fiscal; es decir, el auditor en su etapa de planeación y de acuerdo a los objetivos de la auditoría debe

comprender y entender el sector, naturaleza jurídica, condición (ejemplo: empresas en liquidación, intervenidas etc.), las políticas, sus macro procesos, procesos, asunto o materia a auditar, entorno en que opera, naturaleza de sus operaciones, mapas de riesgo, métodos, procedimientos utilizados y control interno, entre otros.

(...)

1.2.5 Resultados esperados de la auditoría

El ejercicio del Control Fiscal, practicado por las Contralorías Territoriales, mediante la aplicación de los diferentes tipos de auditoría y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal, se orienta a la consecución de resultados que permitan establecer si los recursos humanos, físicos, naturales, financieros y tecnologías de información y comunicación puestos a disposición de un gestor fiscal, se ejecutaron de forma eficiente, eficaz, económica y de manera transparente, en cumplimiento de los fines constitucionales y legales del Estado.

(...)

1.2.6.1. Partes intervinientes de una auditoría.

Las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal, en el sector público involucran al menos a tres partes intervinientes: las Contralorías Territoriales, los sujetos de control y los usuarios previstos.

(...)

➤ **Usuarios previstos.** Son los individuos, organizaciones o áreas para quienes el auditor elabora el informe de auditoría. Para las Contralorías Territoriales son usuarios de los informes de auditoría y de otras actuaciones de vigilancia y control fiscal, la ciudadanía y entes de control político

(...)

1.3 PRINCIPIOS DE LA AUDITORÍA

(...)

En consistencia con la ISSAI y las Normas Internacionales de Auditoría, los principios de la auditoría, contienen los requisitos relativos a las Contralorías Territoriales, así como los relativos a los auditores, a la realización del trabajo, la producción y publicación de resultados de las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal.[20]

(...)

1.4.1.2 Estrategias

...

De esta manera, las auditorías que se programen deben responder a:

(...)

➤ **Participación ciudadana:** se deben considerar consecuentemente la programación de auditorías con procesos de articulación y la atención de las denuncias ciudadanas, a efectos de lograr una efectiva participación de las organizaciones civiles en el ejercicio de la vigilancia y control fiscal y la generación de confianza por parte del ciudadano hacia la Contraloría Territorial, en la atención y efectiva respuesta a sus denuncias. Así mismo, con el objeto que el alcance del proceso auditor contemple la focalización de temas de impacto para la ciudadanía.

(...)

Como se observa, la mencionada GAT 2019 de manera recurrente se refiere a “las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal”, lo cual indica que además de las auditorías: financiera, de

desempeño y de cumplimiento, se pueden adelantar otro tipo de actuaciones (en últimas auditorías) en cumplimiento de la función pública constitucional de vigilancia y control fiscal atribuida a las contralorías territoriales.

La norma ISSAI-100 (Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, por sus siglas en inglés), establece:

12) Las auditorías se pueden realizar de conformidad tanto con las ISSAI, como con normas de otras fuentes, siempre y cuando no haya contradicciones. En tales casos, se debe hacer referencia tanto a las ISSAI como a otras normas concernientes.

(...)

16) Una EFS puede tomar decisiones estratégicas para responder a los requerimientos de su mandato y a otros requisitos legislativos. Tales decisiones pueden incluir las normas de auditoría que se deben aplicar, los compromisos que se van a llevar a cabo y su orden de prioridad.

(...)

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.

Colofón de la normatividad transcrita y en especial de la proveniente del Decreto-Ley 403 de 2020, podemos afirmar que la actuación especial de fiscalización, es una de las formas de ejercer el control fiscal que por su afectación al interés general, siendo producto, entre otras, de denuncias ciudadanas y que atendiendo el principio de oportunidad, debe ser atendida de manera inmediata y en términos inferiores a los establecidos para las auditorías.

Esta forma de ejercicio del control fiscal, es aplicable tanto a la Contraloría General de la República como a los demás órganos de control fiscal (contralorías territoriales y Auditoría General de la República), según lo determinado en el artículo 76 del Decreto-Ley 403 de 2020.

Si bien el numeral 1.2.3 de la GAT 2019 establece para las contralorías territoriales solamente 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 es cierto que la misma Guía hace continuamente referencia, como se anotó anteriormente, a “*las auditorías y otras actuaciones de vigilancia y control fiscal*”; aunado a lo anterior, el artículo 76 del Decreto-Ley 403 de 2020 establece que la actuación especial es una acción de control (encontrándose dentro del título VIII referente a otras herramientas de control), es decir, no se trata de otro tipo de auditoría, sino de una forma más de ejercer el control fiscal como se anota en los literales c) del artículo 20 y c) del artículo 27 *ibídem*.

En cuanto a su pregunta “3. *¿En la verificación que hace la Auditoría General de la República de las*

actuaciones que realizan las contralorías territoriales se han encontrado con algún caso donde una entidad (contraloría territorial), haya aplicado una actuación especial de fiscalización?”, transcribimos la respuesta dada por el Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal:

Le manifiesto que la Auditoría General de la República durante el año 2020 en desarrollo del Plan General de Auditorías, ha venido adelantando las actividades de auditoría sobre las Contralorías respecto de la gestión realizada por estas durante el año 2019, por tal razón y teniendo en cuenta que el Decreto Ley 403 fue expedido a partir del 16 de marzo del presente año, aun no se han adelantado evaluaciones con el propósito de saber si las contralorías territoriales han adelantado actuaciones especiales de fiscalización conforme lo establece el mencionado Decreto.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, manifestándole además 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).

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:

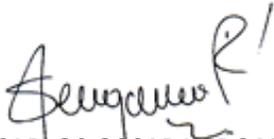
*“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes 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)

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 Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fjimenez@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 71a6d25f, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		02/10/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		02/10/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		02/10/2020

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.