



Radicado No: 20221100022861

Fecha: 06-07-2022

Bogotá D.C.,
110.

Señor
Asesor Despacho
Contraloría del Santander
Correo institucional: asesor1@contraloriasantander.gov.co
E. S. D.

Referencia: Concepto: 110.044.2022
SIA-ATC No. 012022000410.
1. De los beneficios del control fiscal.

Cordial saludo,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el correo electrónico del martes 31 de mayo del 2022, radicado bajo el SIA-ATC. No. 012022000410, en el que hace la siguiente consulta:

«Favor conceptuar en lo siguiente: ¿Una vez aperturado un proceso de responsabilidad fiscal, es posible considerar como un beneficio del control fiscal el resarcimiento del daño al patrimonio público realizado por parte del presunto responsable fiscal si este se da antes de dictar sentencia? (...)»

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*»¹, 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. De los beneficios del control fiscal:

La Ley 1474 del 2011² en la sección segunda: “*MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL FISCAL*” estableció en su artículo 127 la verificación de los beneficios del control fiscal en cabeza de la Auditoría General de la República así:

«**Art. 127°** La Auditoría General de la República constatará la medición efectuada por las Contralorías de los beneficios generados por el ejercicio de su función, para lo cual tendrá en cuenta que se trate de acciones evidenciadas debidamente comprobadas, que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en planes de mejoramiento o que sean producto de observaciones, hallazgos, pronunciamientos o advertencias efectuados por la Contraloría, que sean cuantificables o cualificables y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.(...)»

En ese orden de ideas, la misma normatividad denominada como Estatuto Anticorrupción, dispuso en su artículo 130 la metodología para el proceso auditor en el nivel territorial:

«**Art. 130°** 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

¹ Decreto Ley 272 de 2000, artículo 18 numeral 3

² “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”.

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. (...)»

Es así como en respuesta del cumplimiento de dicho mandato legal vigente, en noviembre de 2012 la Contraloría General de la República a través del SINACOF y con la participación de las contralorías territoriales del país, expidió la metodología para el desarrollo del proceso auditor en las contralorías territoriales, denominada como: “*Guía de Auditoría Territorial –GAT*”, la cual ha tenido dos actualizaciones: la primera en noviembre de 2019 para integrar a ella las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*), y la segunda (*GAT Versión 2.1*) a fin de actualizarla con las normas del Decreto-Ley 403 de 2020.

Es pertinente mencionar que la actualización del documento denominado como GAT³ tiene como objeto establecer el marco regulatorio de las auditorías: **1) Financiera y de Gestión; 2) de Desempeño y 3) de Cumplimiento**; en las entidades del orden territorial. Dicha guía está enmarcada en la Constitución Política de Colombia, las normas de Control Fiscal y las relacionadas con la Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores, basado en las normas internacionales ISSAI⁴ sustituyendo la versión 2012, en la cual se integran Normas Internacionales y estandarizan las metodologías con las buenas prácticas requeridas, emprendiendo esta tarea de modernización del control fiscal territorial, con la orientación de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República

En la antigua GAT de noviembre del 2012, se referencio los beneficios de control fiscal como una actividad posterior al proceso auditor, de la siguiente forma:

«(...) Los beneficios del control fiscal son la forma de medir el impacto del proceso auditor que desarrolla la contraloría territorial y, por lo tanto, se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por su ejercicio. Los beneficios se derivan de los pronunciamientos, observaciones, hallazgos, planes de mejoramiento y funciones de advertencia (...)» (Subrayas fuera del texto)

Ahora bien, Guía de Auditoría Territorial, en el marco de las normas internacionales - ISSAI – GAT Versión 2.1, también recopiló el tema de los beneficios del control fiscal dentro de su acápite 1.3 de los principios de la auditoría / elemento del proceso auditor en su numeral 1.3.3. así:

«1.3.3.9 Conceptualización de beneficios del control fiscal

Es la forma de medir el impacto de la vigilancia y control fiscal que ejercen las Contralorías Territoriales. Se deberá cuantificar o cualificar el valor agregado generado por el ejercicio del control fiscal, bien se trate de acciones evidenciadas, **que correspondan al seguimiento de acciones establecidas en los planes de mejoramiento o que sean producto del ejercicio auditor, tratamiento de PQRSD, observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados** que sean cuantificables o

³ “GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL - GAT, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES ISSAI”,

⁴ International Standards of Supreme Audit Institutions

cualificados y que exista una relación directa entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

Los beneficios pueden ser cuantitativos y cualitativos y debe ser demostrada la 65 relación directa entre la actuación de la Contraloría y el beneficio.

Beneficios cuantitativos: Son recuperaciones y ahorros (incluyen las compensaciones de recursos). Siempre deberá detallarse su existencia y su medición, demostrándose cómo se originaron, contándose simultáneamente con los correspondientes soportes.

- **Recuperaciones.** Se relacionan con los bienes, recursos, derechos devueltos, restituidos, reintegrados o reembolsados al sujeto de control, o la cancelación, supresión o reducción de obligaciones inexistentes. Igualmente, las recuperaciones de cuencas, acequias y humedales, rondas, espacio público, usos del suelo, población beneficiada por las acciones mencionadas, gracias a los pronunciamientos.

En resumen, se presentan recuperaciones **con ocasión de las observaciones**, cuando existe un aumento patrimonial sin erogación de fondos, producto de un incremento en los activos o una disminución en los pasivos, y recuperación del medio ambiente.

- **Ahorros.** Se originan **cuando el sujeto de control realiza una acción preventiva o correctiva** y evita así la erogación de recursos.

Igualmente, es posible determinar recuperaciones o ahorros potenciales, los cuales versan sobre los beneficios que cubren realizaciones futuras y obedecen a cálculos y proyecciones generados por la modificación de las condiciones de algunos derechos, compromisos u obligaciones que incrementan el patrimonio o producen mayores ingresos a los sujetos de vigilancia y control fiscal. En estos eventos se debe tener en cuenta la parte que se vaya causando, cobrando o pagando, según sea del caso. La parte restante se reportará a medida que se verifique su realización.

- **Compensación.** Acción correctiva adelantada por un Sujeto de vigilancia y control o un particular, ante un hallazgo o pronunciamiento de la Contraloría que genere como resultado el resarcimiento por el daño causado al patrimonio fiscal y/o ambiental. Consiste en igualar en opuesto sentido el efecto negativo causado. La mitigación es la acción correctiva que genera como resultado la reducción de los efectos negativos del daño causado al patrimonio fiscal y/o ambiental.

En cada caso, deberá describirse y demostrarse plenamente la forma en que el riesgo patrimonial fue prevenido; que los ahorros, las recuperaciones, las compensaciones o las mitigaciones efectivamente se produjeron; que la mejora en la gestión pública y prestación del servicio del sujeto de vigilancia y control fiscal resultaron reales, cuantificables o cualificados; todo lo anterior, con sus correspondientes soportes.

Beneficios cualitativos. Mejoramientos alcanzados por un sujeto de control para el fortalecimiento de la gestión pública y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. (...)» (Negrillas fuera del texto)

De igual forma el glosario de la mencionada Guía 2.1 en su página 236 define la naturaleza jurídica del beneficio del control fiscal en los siguientes términos:

«Beneficios del Control fiscal Son la resultante de medir el impacto en el proceso auditor que adelanta la Contraloría Territorial en la vigilancia fiscal de los recursos públicos y está dirigida a cuantificar los beneficios obtenidos como consecuencia de las 237 mejoras implementadas por los sujetos de Control»

De todo lo anteriormente transcrito, se logra inferir razonablemente que los beneficios del control fiscal se dan en el desarrollo del proceso auditor y no es dable establecer un beneficio de control fiscal, una vez se le de apertura y notificación al proceso de responsabilidad fiscal, tramitado bajo el procedimiento ordinario o en su defecto se le de apertura e imputación con su respectiva notificación bajo proceso de tramite verbal.

En ese mismo sentido, la oficina jurídica de la AGR, se pronunció sobre el tema consultado en el desarrollo del concepto No. 110.049.2021 / SIA-ATC. 012021000444, donde se abordó de manera general el tema de los beneficios del control fiscal.

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, 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 y 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 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 **52ccb98c**, 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		06-06-2022
Revisado y Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		06-06-2022

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.