



Radicado No: 20221100040481

Fecha: 17-11-2022

Bogotá D.C.,
110

Señora

JUSBLEIDY VARGAS ROJAS

Contralora Auxiliar - Contraloría de Cundinamarca

jvargas@contraloriadecundinamarca.gov.co; ycifuentes@contraloriadecundinamarca.gov.co

Calle 49 No. 13-33

Bogotá, D.C.

Referencia: Concepto 110.092.2022

SIA-ATC. 012022000823

Temas: (i) De las mesas de trabajo en la nueva Guía de Auditoría Territorial versión 3.0 (ii) De la presentación del plan de mejoramiento

Respetada Dra. Vargas:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del lunes, 3 de octubre de 2022, el cual fue radicado bajo No. 20222330023452 y SIA-ATC. No. 012022000823, y en el que hacen las siguientes consultas:

«1. De conformidad con la nueva Guía de Auditoría territorial, ¿es procedente realizar mesas técnicas con el sujeto de control en cualquier etapa de las diferentes modalidades de auditoría?

2. Con respecto a los Planes de mejoramiento, ¿es procedente que solo con la radicación del Plan se entienda por recibido? o es necesario algún trámite y/o manifestación de aprobación de formalidades.»

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).

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

1. De las mesas de trabajo en la nueva Guía de Auditoría Territorial versión 3.0

La nueva Guía de Auditoría Territorial versión 3.0 de octubre de 2022, en adelante GAT, determinó dentro de los principios generales de la auditoría, específicamente en el numeral 1.3.1.4 Gestión y habilidades del equipo de auditoría, que los servidores públicos que adelanten las auditorías deben poseer, obtener y desarrollar dentro de sus competencias y habilidades, el trabajo en equipo, explicándolo así:

«Trabajo en equipo. Durante todo el proceso, el auditor propenderá por generar un ambiente de trabajo caracterizado por la cooperación. Escuchará activamente a los demás miembros del equipo, propondrá soluciones a las situaciones expuestas en las mesas de trabajo y demás reuniones que sostenga con otros funcionarios de la Contraloría y las partes interesadas de la auditoría y construirá consensos que garanticen el cumplimiento eficiente y oportuno de los objetivos de la auditoría.» (Subrayado por fuera del texto)

Así mismo, al desarrollar lo que comprende la comunicación, numeral 1.3.1.8, dentro del proceso auditor, se tuvo en cuenta que:

«La realización de las mesas de trabajo le permite al equipo auditor interactuar respecto al conocimiento de la entidad, la definición de criterios para evaluar el asunto o materia a auditar, el análisis de información, la evaluación de control interno, la estrategia de auditoría, la elaboración del plan de trabajo y el programa de auditoría.

Las mesas facilitarán también las evaluaciones, conclusiones, levantamiento de observaciones, validación de hallazgos y análisis de respuesta y elaboración de informe, entre otros.

Dentro de los documentos serán incluidas las ayudas de memoria de las mesas de trabajo realizadas dentro del proceso de toda la auditoría.

(...)

Una vez logrado el consenso sobre los hallazgos en las mesas de trabajo, éstos deben ser incluidos como tal en el informe definitivo, que será comunicado al sujeto de control. Se debe proceder al traslado de los hallazgos a las autoridades competentes, según sea su connotación.» (Subrayado por fuera del texto)

R)

Ahora bien, al indicar los elementos del proceso auditor, la GAT estableció las mesas de trabajo como uno de ellos, definiéndolas así:

«1.3.3.6 Mesas de trabajo

Son espacios que se dan durante todo el proceso auditor y representan herramientas fundamentales para el desarrollo de la auditoría. constituyen un elemento integrador y reflexivo del proceso y posibilitan la interacción permanente entre los profesionales auditores. contribuyen además al diálogo constructivo para que los participantes se mantengan enterados sobre avances, resultados y acciones que se den durante el proceso. los resultados de cada mesa de trabajo quedarán plasmados en una ayuda de memoria, en el formato establecido.

Tanto la evaluación y análisis para determinación de las observaciones que harán parte del informe preliminar, como la evaluación y calificación de los hallazgos para el informe definitivo, requerirán de mesa de trabajo.»

Adicionalmente, entre las definiciones desarrolladas en el glosario de la GAT, se incluyó las mesas de trabajo, determinando que estas:

«Mesa de trabajo. Herramienta principal para el desarrollo de la auditoría. Su propósito fundamental es lograr que el equipo de auditores interactúe permanentemente para evaluar los resultados de su trabajo y compartir conocimientos y técnicas.»

Así las cosas, se desprende que, desde el aspecto general, se contemplaron las mesas de trabajo como un elemento transversal tanto en los diferentes tipos de auditorías, como en sus distintas etapas, que consisten en escenarios con los que cuenta el grupo de auditores para interactuar, solucionar controversias, dialogar y tomar decisiones dentro del proceso auditor.

Ahora bien, en el caso específico de la auditoría financiera y de gestión, la guía incluyó las mesas de trabajo en las tres fases, disponiendo que:

2.1.3 FASES DEL PROCESO DE AUDITORÍA FINANCIERA Y DE GESTIÓN		
2.1.3.1 Fase de planeación de la Auditoría Financiera y de Gestión.	2.1.3.1 Fase de planeación de la Auditoría Financiera y de Gestión	2.1.3.3 Fase de informe en la auditoría financiera y de gestión.
«Realizar mesas de trabajo cuando haya lugar a hacerlo.»	«Realizar mesas de trabajo con el equipo auditor para hacer seguimiento y control sobre la fase de ejecución de la auditoría y validación de observaciones y/o hallazgos.»	«Analizar en mesa de trabajo la respuesta emitida por el sujeto de control y validar si la observación se mantiene como hallazgo y sus connotaciones»

Así mismo, en lo que respecta a la identificación y valoración del riesgo en este tipo de auditoría, se determinó la realización de mesa de trabajo con todo el equipo auditor y el supervisor, o quien haga sus veces, con el fin de discutir los potenciales riesgos de fraude.

Por otra parte, en cuanto a la auditoría de desempeño, las mesas de trabajo se incluyeron en las fases de planeación y ejecución de la siguiente manera:

3.10 FASES DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	
3.10.1 Planeación de la auditoría de desempeño	3.10.2 Ejecución de la auditoría de desempeño
«En mesa de trabajo, el equipo auditor debe conceptuar en forma preliminar si es viable realizar la auditoría con el objetivo previsto o se detectaron otras perspectivas más relevantes, que implique cambiarlo»	«Una vez logrado el consenso en mesa de trabajo frente al análisis y alcance de las observaciones, que deben ser plasmadas en el documento de informe preliminar o carta de observaciones donde se incluya un acápite especial de conclusiones, las cuales deben ser comunicadas al auditado, advirtiéndole que es la única oportunidad para que presente los argumentos y soportes que permitan desvirtuar la observación.
«Las actividades del esquema de la auditoría deben ser aprobadas por el Supervisor o quien haga sus veces de auditoría en mesa(s) de trabajo con el equipo auditor, y se debe dejar constancia de dicha aprobación en la(s) respectiva(s) ayuda(s) de memoria.»	Recordando que el diálogo permanente y la comprensión mutua entre los auditores y el personal de la entidad auditada son esenciales para garantizar una buena acogida de las conclusiones del informe de auditoría, mediante comunicaciones escritas y reuniones formales e informales.
«Una vez definidos, los objetivos deberán ser aprobados por el Supervisor o quien haga sus veces en mesa de trabajo con el equipo auditor. Se hará en forma previa al desarrollo de las demás actividades del diseño de la auditoría. Quedará constancia de dicha aprobación en la respectiva ayuda de memoria.»	Lo anterior permite considerar otros puntos de vista, identificar posibles causas de las observaciones, comprender mejor la situación objeto de evaluación, reducir el tiempo en el proceso de validación e ir consolidando los fundamentos del informe de auditoría buscando que éste sea oportuno.»
«El equipo auditor dejará evidencia en los papeles de trabajo y discutido en mesa de trabajo del desacuerdo manifestado por la entidad auditada, del análisis realizado por el equipo al respecto, y de la decisión final adoptada.»	
«La elaboración, contenido y ejecución de los programas de auditoría, son responsabilidad del equipo auditor, por cuanto este tiene conocimiento pleno de los procedimientos del sujeto de vigilancia y control fiscal y es el encargado de desarrollar el trabajo de campo. Los programas deben ser discutidos en mesa de trabajo y aprobados por el Supervisor.»	

Así mismo, de manera general se estableció para el control y el aseguramiento de la calidad en la realización de las auditorías de desempeño, la ejecución de mesas de trabajo señalando como su propósito fundamental el:

«lograr la interacción permanente entre los integrantes del equipo de auditoría para evaluar los resultados de su trabajo y compartir conocimientos y técnicas, así como para interactuar con el personal de las entidades auditadas, contribuyendo al diálogo constructivo. Los resultados de las mesas de trabajo se plasman en una ayuda de memoria en el formato establecido.»

Ahora bien, en cuanto a la auditoría de cumplimiento, la GAT desarrollo las mesas de trabajo como uno de los principios generales de dicho proceso auditor, lo siguiente:

«4.4.5 Mesas de trabajo

Dentro de la documentación, también se incluirán las ayudas de memoria de las mesas de trabajo realizadas dentro del proceso de toda la auditoría.»

Adicionalmente, en las fases de planeación e informe se estableció:

4.6 FASES DE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO	
4.6.1 Fase de planeación	4.6.3 Fase de Informe de la auditoría de cumplimiento
«Definir la estrategia y elaborar el programa de auditoría son los pasos finales del proceso de planeación. Para desarrollar estos pasos, es necesario discutir en mesa de trabajo con el equipo los resultados obtenidos en el desarrollo de las actividades de la fase de planeación»	«Elaboración del informe preliminar. Este se organiza de acuerdo con los atributos y modelos establecidos, teniendo en cuenta que incluya la totalidad de las observaciones, opiniones o conceptos a las conclusiones detectadas y validadas en mesas de trabajo, las cuales deben tener soporte en los papeles de trabajo.»
«Las modificaciones a la estrategia de auditoría, al plan de auditoría, a la realización y extensión de los procedimientos de auditoría posteriores, serán planteadas por el auditor, analizadas y revisadas por la instancia competente, en mesa de trabajo, y deben ser incluidas en el plan de trabajo para su aprobación. La modificación debe quedar documentada asegurándose de que se realice en la oportunidad en que fue solicitada.»	Cuando la respuesta del auditado requiera de niveles superiores de consulta para llegar a un consenso al interior del equipo auditor, en la reunión de mesa de trabajo se convocará a la sesión al funcionario competente del control fiscal para decidir conforme a las normas de administración del proceso auditor.
«Este plan será revisado y validado por el Supervisor y de esta actividad quedará la respectiva trazabilidad en la mesa de trabajo.»	Si la respuesta del auditado satisface y desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría esta se retira, dejando constancia en papeles de trabajo y en ayuda de memoria de las razones técnicas y los soportes necesarios de la decisión tomada por el equipo auditor. En mesa de trabajo una vez valoradas las pruebas realizadas, las evidencias obtenidas y la respuesta del auditado, se concluye sobre si la observación se establece como hallazgo quedando en firme las incidencias a que haya lugar.
«Si en la fase de ejecución como resultado de las diferentes pruebas, se requiere realizar ajustes al plan de trabajo, relacionados con inclusión de criterios no contemplados inicialmente, ajustes a la materialidad, o hechos que requieran mayor profundización, se considerará en mesa de trabajo con las instancias correspondientes para realizar el ajuste al plan de trabajo, si es procedente.»	

Todo lo anteriormente expuesto muestra como la GAT entendió el concepto de mesa de trabajo, para la correcta ejecución de las auditorías.

No obstante, la GAT también contempló reuniones con el sujeto auditado, con el fin de desarrollar una comunicación que permitiera la realización eficaz del proceso auditor, debido a ello, se estableció dentro del principio de comunicación que:

«Los auditores deben mantener una comunicación eficaz y apropiada con las entidades auditadas y las partes interesadas relevantes durante todo el proceso de las auditorías, y definir el contenido, proceso y destinatarios de la comunicación para cada una de ellas.

Los auditores deben identificar a las partes responsables y otras partes interesadas clave y tomar la iniciativa para establecer una comunicación eficaz de dos vías. Con una buena comunicación, los auditores pueden mejorar el acceso a fuentes de información, datos y opiniones de la entidad auditada. Utilizar canales de comunicación para explicar el propósito de la auditoría a las partes interesadas, también aumenta la probabilidad de que las acciones de mejora puedan ser implementadas.

Por lo tanto, los auditores deben tratar de mantener buenas relaciones profesionales con todas las partes interesadas, promover un flujo libre y abierto de información, en la medida en que así lo permitan los requisitos de confidencialidad, y llevar a cabo las discusiones en un ambiente de respeto mutuo y entendimiento de las respectivas funciones y responsabilidades de cada una de ellas. Sin embargo, se debe tener cuidado para asegurar que la comunicación con las partes interesadas no ponga en peligro la independencia y la imparcialidad de la Contraloría Territorial - CT.» (Subraya propia)

Así mismo, en cuanto a la auditoría de desempeño se consideró:

«De ser necesario, podrán realizar reuniones con la(s) entidad(es) auditada(s) y las partes interesadas pertinentes durante la fase de diseño y durante todo el proceso de auditoría a fin de mantenerlos informados sobre el progreso de la misma.

(...)

Recordando que el diálogo permanente y la comprensión mutua entre los auditores y el personal de la entidad auditada son esenciales para garantizar una buena acogida de las conclusiones del informe de auditoría, mediante comunicaciones escritas y reuniones formales e informales. Lo anterior permite considerar otros puntos de vista, identificar posibles causas de las observaciones, comprender mejor la situación objeto de evaluación, reducir el tiempo en el proceso de validación e ir consolidando los fundamentos del informe de auditoría buscando que éste sea oportuno.» (Subraya propia)

En ese sentido, el equipo auditor deberá propender porque exista entre ellos y los sujetos auditados una comunicación permanente, no encontrándose restricciones para la continua comunicación entre el equipo auditor y los sujetos auditados durante todo el proceso de auditoría.

2. De la presentación del plan de mejoramiento

En relación con los planes de mejoramiento, dentro de los principios relacionados con las fases del proceso auditoría, en la GAT se consideró:

«1.3.2.5 Plan de mejoramiento y seguimiento

«El auditado, como resultado de la auditoría, cualquiera que sea su modalidad, deberá elaborar un plan de mejoramiento que atienda las deficiencias señaladas en el informe de auditoría. El plan será reportado a través del sistema que determine cada Contraloría Territorial.

Las Contralorías Territoriales efectuarán vigilancia y control a las acciones que adopte el sujeto auditado sobre los resultados planteados en los informes de auditoría. El seguimiento se enfoca en determinar si el sujeto de control ha desarrollado acciones para atender los resultados del informe de auditoría.

Igualmente, las Contralorías Territoriales determinarán la efectividad de las acciones del plan de mejoramiento ejecutado por los sujetos vigilados. La efectividad consiste en la implementación de las acciones desarrolladas por el sujeto de control para contrarrestar las causas de los hallazgos establecidos, producto del ejercicio del control fiscal.

Los auditores, durante la fase de ejecución, verificarán que los hallazgos hayan sido subsanados. También, si algunos de ellos se repiten. En caso de que así sea, dejarán evidencia en papeles de trabajo.

Esta evaluación será realizada en las oficinas de control interno o en la dependencia o cargo que haga sus veces, e incluirá la verificación de los informes y registros del seguimiento llevado a cabo por esas oficinas, de acuerdo con la normatividad vigente. Lo anterior, sin perjuicio de que las Contralorías Territoriales puedan evaluar los planes de mejoramiento cuando lo consideren pertinente.

Para el efecto, debe ser tramitado el Papel de Trabajo PT 03-PF Evaluación plan de mejoramiento. Cada Contraloría Territorial establecerá los lineamientos para la presentación, seguimiento y evaluación del plan de mejoramiento.»

De lo anterior, es preciso entender que si bien la GAT contiene aspectos generales, principios y fundamentos que han de ser tenidos en cuenta en el marco de las auditorías llevadas a cabo por las contralorías territoriales, cada una debe establecer los procedimientos aplicables, así mismo, en lo referente al plan de mejoramiento, los entes de control dispondrán los lineamientos respecto de cómo los sujetos de control los presentarán, así como su seguimiento y evaluación.

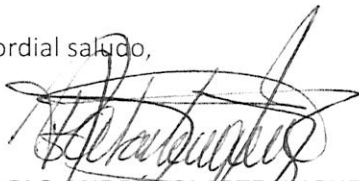
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho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

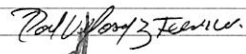

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y pavelasquez@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 e56f7b22, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		16/11/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16/11/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		16/11/2022

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.