



Radicado No: 20211100023351

Fecha: 22-07-2021

Bogotá,
110

Doctor
HÉCTOR ROLANDO NORIEGA LEAL
Contralor Municipal (E)
Contraloría Municipal de Bucaramanga
Carrera 11 No. 34-52 Piso 4 Edificio de la Alcaldía Fase 2
Bucaramanga – Santander
contralor@contraloriabga.gov.co

Referencia: Concepto 110.049.2021
SIA-ATC. 012021000444 y SIA-ATC. 012021000473
1. *De los beneficios de control fiscal*
2. *De los manuales, procedimientos e instructivos*

Doctor Noriega Leal:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 2 de junio de 2021, el cual fue radicado con el No. 20212330009032 de la misma fecha y bajo el SIA-ATC. 012021000444, en el que consulta:

- 1. Una vez fallado con responsabilidad fiscal dentro de un proceso fiscal y cancelado el valor estimado del daño por el sancionado declarado responsable puede entenderse este pago como Beneficio de control fiscal?*
- 2. Existiendo un proceso de cobro coactivo dentro de una Contraloría territorial y llegando al punto de remates de bienes inmuebles de los sancionados o fallados responsables podría hablarse que lo obtenido por el remate sea considerado como un beneficio de Control Fiscal?*
- 3. Dentro del proceso de responsabilidad fiscal en que etapas de reparación o resarcimiento se habla de Beneficios de control fiscal?*
- 4. Puede hablarse de Beneficios de control fiscal antes y después del proceso de responsabilidad fiscal?. En qué casos?*

Así mismo, recibimos su requerimiento contenido en correo electrónico del 12 de junio de 2021, el cual fue radicado con el No. 20212330009482 del 15 de junio de 2021 y bajo el SIA-ATC.

012021000473, en el que consulta:

1. Existe alguna ley o norma que obligue o exija a las entidades de control fiscal territoriales contar con un PROCEDIMIENTO o MANUAL para definir Beneficios de control fiscal?

Requerimientos estos que por tener estrecha relación entre sí, procedemos a dar respuesta de manera conjunta en el presente concepto.

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 dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal 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).

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto 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.

1. De los beneficios del control fiscal

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 dentro de la Sección Segunda. *Medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal,*

respecto de los beneficios del control fiscal:

Artículo 127. Verificación de los beneficios del control fiscal. 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.

Así mismo, esta Ley 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.

En cumplimiento de este mandato legal, en noviembre de 2012 la Contraloría General de la República a través del Sinacof y con la participación de las contralorías territoriales, expidió la metodología para el desarrollo del proceso auditor en las contralorías territoriales, denominada "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.

Desde la GAT 2012 se relacionan los beneficios de control fiscal como una actividad posterior al proceso auditor, en los siguientes términos:

*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. (Negrilla fuera del texto)*

La vigente GAT Versión 2.1 (noviembre de 2020), referencia los beneficios de auditoría dentro de los principios de la auditoría (numeral 1.3), elementos del proceso auditor (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 PQRS, observaciones, hallazgos o pronunciamientos efectuados que sean cuantificables o 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 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)

Y dentro del Glosario los define así:

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 mejoras implementadas por los sujetos de Control. (Negrillas fuera del texto)*

La Auditoría General de la República en el vigente Manual del Proceso Auditor - MPA 9.1, establece el beneficio de control fiscal en los siguientes términos:

BENEFICIO DE CONTROL FISCAL:

Impacto positivo, cuantificable o cualificable, que determina la AGR en el sujeto de control, generado por una actuación evidenciada y comprobada, que puede derivarse del seguimiento a las acciones comprometidas en los planes de mejoramiento; de las observaciones, hallazgos y pronunciamientos; acciones del control fiscal participativo y de los estudios macroeconómicos comunicados. En todo caso, debe demostrarse claramente la relación de causalidad entre la acción de mejoramiento y el beneficio.

- *Beneficios Cualificables: acciones que generan ahorros, recuperaciones, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos, evidentes y plenamente soportados, pero su cuantificación no es posible por parte del organismo de control fiscal.*
- *Beneficios Cuantificables: recuperaciones y ahorros de recursos, compensaciones, mitigaciones y otros mejoramientos medibles, evidentes y plenamente soportados.*

De la normatividad transcrita, obtenemos que los beneficios de control fiscal son acciones de impacto o cambio positivo en el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión fiscal del sujeto de control o en la optimización de la calidad de vida de la comunidad, llevadas a cabo por dicho sujeto de control como respuesta a la actuación de la respectiva contraloría reflejada en: i) seguimiento a los planes de mejoramiento (provenientes de los hallazgos de auditoría), ii) pronunciamientos, observaciones, advertencias (en desarrollo del ejercicio auditor), iii) a las acciones de control fiscal participativo (provenientes de la atención de las PQRSD), o iv) de estudios macroeconómicos.

Estos beneficios deben ser: i) verificables, ii) cuantificables o cualificables, y iii) debe demostrarse la relación directa entre la actuación de la contraloría y el beneficio reportado. Los beneficios cuantificables son aquellos que pueden ser medibles, tales como los ahorros y las recuperaciones, entre otros.

Los beneficios cualificables son aquellos que si bien son evidentes y están soportados, su cuantificación no es posible, tal como sucede con el mejoramiento en la gestión pública, en la prestación del servicio, beneficios en la calidad de vida de la comunidad, etc.

Los beneficios del control fiscal pueden ser de ahorros (generalmente producto de una acción preventiva o correctiva que evita uso de recursos) o de recuperaciones (devolución, restitución o reembolso de bienes, dineros o derechos a la entidad, de manera voluntaria), mejoras organizacionales o funcionales en la administración.

Además, el beneficio de control fiscal se tiene como una forma de medir el impacto del proceso auditor desarrollado por el correspondiente organismo de control fiscal y es precisamente el valor agregado que genera el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

Igualmente se concluye de la normatividad referente a los beneficios del control fiscal, que el resarcimiento del daño patrimonial derivado de la responsabilidad fiscal endilgada o decretada, no se puede considerar como beneficio del control fiscal, pues si bien el proceso de responsabilidad fiscal hace parte de la función constitucional de vigilancia y control fiscal, este es consecuencia del control micro (hallazgos de auditoría) o de la participación ciudadana (atención a las PQRSD), es decir, que pertenece a otra etapa diferente cual es la de una vez establecido el daño al patrimonio, determinar la responsabilidad del funcionario o particular que administra el recurso y su posterior resarcimiento. Entonces, el resarcimiento ya no proviene de la actuación primaria del organismo de control (vigilancia y control), obedeciendo más al poder inquisitivo del Estado y evitar así los efectos negativos del fallo con responsabilidad fiscal.

Así, podemos decir que la oportunidad para que el resarcimiento del daño establecido se pueda catalogar como un beneficio del control fiscal, es hasta antes del inicio del proceso de responsabilidad fiscal, es decir, hasta antes de la notificación del auto de apertura del proceso o del auto de apertura e imputación, según se trate de un proceso de trámite ordinario o de un proceso de trámite verbal, respectivamente, evitando así al Estado el inicio de otra etapa para lograr el resarcimiento del daño causado.

Igualmente se debe tener en cuenta que el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011 contempla cinco fuentes de los beneficios: i) acciones establecidas en planes de mejoramiento, ii) observaciones, iii) hallazgos, iv) pronunciamientos, o v) advertencias; sin que en ellas se encuentre el proceso de responsabilidad fiscal, ni el fallo con responsabilidad en el dictado.

Igual análisis dado al resarcimiento en el proceso de responsabilidad fiscal, se predica de la recuperación dada en el proceso de cobro por jurisdicción coactiva, con el agravante que en este proceso ya se está ejecutando el cobro del título ejecutivo fiscal fallo con responsabilidad fiscal, es decir, que el responsable fiscal ya ha pasado por dos procesos: el del control auditor y el de responsabilidad fiscal, sin que efectúe el resarcimiento de manera voluntaria, aquí ya lo hace de manera coactiva o coercitiva, al punto que ya el valor a resarcir no es solamente el del daño causado, sino que se debe agregar los intereses y demás costas procesales, y menos aun cuando el pago del título ejecutivo fiscal no es de manera “voluntaria”, sino producto de la ejecución de la medida cautelar (remate de bienes embargados), entonces, tampoco podemos hablar de un beneficio del control fiscal.

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que el resarcimiento del daño patrimonial tanto en el proceso de responsabilidad fiscal como en el proceso de cobro por jurisdicción coactiva, no proviene de acción alguna implementada por parte del sujeto de control, siendo ello una de las condiciones para que se pueda configurar un beneficio de control fiscal, según se desprende de la normatividad y reglamentación anota.

2. De los manuales, procedimientos e instructivos

El artículo 268 superior modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019, otorga al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

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.*

(...)

El artículo 272 de la carta, modificado por el artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2019 referente a la vigilancia de la gestión fiscal en el nivel territorial, en su inciso sexto, determina las funciones de los contralores territoriales respecto de las dadas al Contralor General de la República, en los siguientes términos:

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.

(...)

La Ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”, establece las atribuciones de los contralores departamentales, de las cuales destacamos:

Artículo 9º. Atribuciones. Los Contralores Departamentales, además de lo establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes atribuciones:

1. *Prescribir, teniendo en cuenta las observaciones de la Contraloría General de la República, los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables de manejos de fondos o bienes departamentales y municipales que no tengan Contraloría e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*

(...)

La Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, determina:

Artículo 1º Definición del control interno. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y

mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

(...)

Parágrafo. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal. (Negrilla fuera de la norma)

El Decreto 1803 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública” en el Libro 2, Parte 2, Título 21, Capítulo 5 Elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del estado, establece:

Artículo 2.2.21.5.2. Manuales de procedimientos. Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales.
(Decreto 1537 de 2001, artículo 2°)

El Decreto 1499 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Decreto número 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”, consagra:

Artículo 2.2.22.3.2 Definición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

Artículo 2.2.22.3.4 Ámbito de aplicación. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) se adoptará por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará en aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital social.

Las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, de conformidad con lo señalado en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos y tecnológicos, aplicarán la política de control interno prevista en la Ley 87 de 1993; así mismo, les aplicarán las demás políticas de gestión y desempeño institucional en los términos y condiciones en la medida en que les sean aplicables de acuerdo con las normas que las regulan.

La norma ISSAI 140 de 2019 “Control de calidad para la EFS” de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, cuyo propósito es “asistir a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a establecer y mantener un sistema apropiado de control de calidad que cubra todo el

trabajo que estas entidades realizan”, basadas en los principios de las Norma Internacionales de Control de Calidad, ISQC1, estableciendo en el *Elemento 5: Realización de auditorías y otros trabajos*:

Principio clave de la ISQC-1:

“La entidad debe establecer políticas y procedimientos diseñados a dar una garantía razonable de que el trabajo es realizado en conformidad con los estándares profesionales y los correspondientes requisitos legales y regulatorios, y que la entidad o el socio emita reportes que son apropiados a las circunstancias. Estas políticas y procedimientos deben incluir:

- a) asuntos relevantes que promuevan consistencia en la calidad de los trabajos de desempeño;*
- b) responsabilidades de supervisión; y*
- c) responsabilidades de revisión”[9].*

(...)

ORIENTACIONES DE APLICACIÓN PARA EFS

Este principio tiene la siguiente aplicación en el contexto de las EFS:

- *Las EFS deben asegurarse que existen políticas, procedimientos y herramientas, como las metodologías de auditoría, para realizar la gama de trabajos que la EFS es responsable, incluyendo el trabajo externalizado[10].*
(...)
- *Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos (como la supervisión y revisión de responsabilidades y revisiones de control de calidad en los compromisos) en todo el trabajo que realizan*
(...)
- *Las EFS deben asegurarse que existen procedimientos para la autorización de la emisión de reportes. Algunos trabajos de las EFS pueden ser muy complejos y de mucha importancia y que requieren un intensivo control de calidad antes de que el reporte sea emitido.*
- *Si las EFS están sujetas a procedimientos específicos en relación a reglas de evidencia (como las EFS que tienen role judicial), deben asegurarse que esos procedimientos son seguidos consistentemente.*
(...)
- *Las EFS deben asegurarse que se han seguido los apropiados procedimientos para verificar los resultados de la auditoría para asegurarse que los que están directamente afectados por el trabajo de la EFS tengan la oportunidad de comentar sobre los resultados antes de que el trabajo se finalice; sin importar si el trabajo fue realizado por personal de la EFS o personal externalizado.*

La Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 que contiene los requisitos para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, establece:

4.2 GESTIÓN DOCUMENTAL

4.2.1 Generalidades

La documentación del Sistema de Gestión de la Calidad debe incluir:

- a) las declaraciones de la política de la calidad y de los objetivos de la calidad,
- b) el manual de la calidad,
- c) los procedimientos documentados y los registros requeridos en esta Norma, y
- d) los documentos, incluidos los registros, requeridos por la entidad para el cumplimiento de sus funciones y que le permitan asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos.

NOTA 1 Cuando aparece el término "procedimiento documentado" dentro de esta Norma, significa que hay que establecer, documentar, implementar y mantener el procedimiento. Un solo documento puede incluir los requisitos para uno o más procedimientos. Un requisito relativo a un procedimiento documentado puede cubrirse con más de un documento.

NOTA 2 La documentación puede estar en cualquier formato o tipo de medio.

NOTA 3 El conjunto de los documentos relacionados en los literales c) y d) conforman el: "Manual de operaciones o procedimientos".

(Negrillas fuera de la norma)

7. REALIZACIÓN DEL PRODUCTO O PRESTACIÓN DEL SERVICIO

7.1 PLANIFICACIÓN DE LA REALIZACIÓN DEL PRODUCTO O PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La entidad debe planificar y desarrollar los procesos necesarios para la realización del producto y/o la prestación del servicio. La planificación de la realización del producto y/o prestación del servicio debe ser coherente con los requisitos de los otros procesos del Sistema de Gestión de la Calidad (véase el numeral 4.1).

Durante la planificación de la realización del producto y/o prestación del servicio, la entidad debe determinar, cuando sea apropiado, lo siguiente:

- a) los objetivos de la calidad y los requisitos para el producto y/o servicio;
 - b) la necesidad de establecer procesos y documentos y de proporcionar recursos específicos para el producto y/o servicio;
 - c) las actividades requeridas de verificación, validación, seguimiento, medición, inspección y ensayo / prueba específicas para el producto y/o servicio, así como los criterios para la aceptación de éste; y los registros que sean necesarios para proporcionar evidencia de que los procesos de realización del producto y/o prestación del servicio resultante cumplen los requisitos (véase el numeral 4.2.4).
- (...)

(Negrilla fuera de la norma)

En el mismo sentido, la norma ISO 9001:2015 "Sistemas de Gestión de Calidad – Requisitos", establece:

4.4 Sistema de gestión de la calidad y sus procesos:
(...)

4.4.2 En la medida en que sea necesario, la organización debe:

- a) mantener información documentada para apoyar la operación de sus procesos;
- b) conservar la información documentada para tener la confianza de que los procesos se realizan según lo planificado

7.5 Información documentada

7.5.1 Generalidades

El sistema de gestión de la calidad de la organización debe incluir:

- a) la información documentada requerida por esta Norma Internacional;
- b) la información documentada que la organización determina como necesaria para la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

(...)

8 Operación

8.1 Planificación y control operacional

La organización debe planificar, implementar y controlar los procesos (véase 4.4) necesarios para cumplir los requisitos para la provisión de productos y servicios, y para implementar las acciones determinadas en el capítulo 6 mediante:

- a) la determinación de los requisitos para los productos y servicios;
- b) el establecimiento de criterios para:

- 1) los procesos;
- 2) la aceptación de los productos y servicios;

c) la determinación de los recursos necesarios para lograr la conformidad con los requisitos de los productos y servicios;

d) la implementación del control de los procesos de acuerdo con los criterios;

(...)

8.2.2 Determinación de los requisitos para los productos y servicios

Cuando se determinan los requisitos de los productos y servicios que se van a ofrecer a los clientes, la organización debe asegurarse de que:

a) los requisitos para los productos y servicios se definen, incluyendo:

- 1) cualquier requisito legal y reglamentario aplicable;
- 2) aquellos considerados necesarios por la organización;

b) la organización puede cumplir con las declaraciones acerca de los productos y servicios que ofrece.

(...)

8.2.4 Cambios en los requisitos para los productos y servicios

La organización debe asegurarse de que, cuando se cambien los requisitos para los productos y servicios, la información; documentada pertinente sea modificada, y de que las personas pertinentes sean conscientes de los requisitos modificados.

La Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, estable:

Artículo 9. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

(...)

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

(...)

Parágrafo 1. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

(...)

Este Despacho en el concepto 110.017.2021 (Radicado No: 20211100008001 del 23 de marzo de 2021), concluyó:

De manera general, las auditorías fiscales se desarrollan con base en las normas internacionales de auditoría (NIA's), en las normas ISSAI y en las normas que emita el correspondiente órgano de control fiscal.

A partir de la expedición de la Ley 1474 de 2011 y del Decreto-Ley 403 de 2020, corresponde a la Contraloría General de la República a través del SINACOF, facilitar la metodología para la realización de las auditorías en el nivel territorial, lo cual se materializa en la Guía de Auditoría Territorial, actualmente en su versión 2.1 de noviembre de 2020, la cual se encuentra armonizada con las normas INTOSAI (ISSAI), que igualmente contienen las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

(...)

5. Conclusiones

(...)

i) Las contralorías territoriales gozan de autonomía e independencia constitucional y legal en cuanto a la elección de los sujetos, actividades, acciones, asuntos, recursos, objetos o materias que serán auditados; en lo referente a la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías y en cuanto a la organización y administración de las auditorías.

ii) En lo referente a los principios, fundamentos, metodología y demás aspectos generales de las auditorías fiscales como tales, al encontrarse unificados y estandarizados por la Contraloría General de la República en el documento Guía de Auditoría Territorial - GAT, ésta se torna vinculante debiendo ser adoptada por la contraloría territorial mediante el respectivo acto administrativo.

De conformidad con la normatividad transcrita anteriormente se tiene que los procesos misionales de las entidades públicas deben estar debidamente documentados en instrumentos de administración como son los manuales, procedimientos o instructivos, entre otros, los cuales describen los lineamientos sustanciales del respectivo proceso, constituyéndose en la herramienta

que apoya la planeación y ejecución del proceso, gestiona el control en el cumplimiento de los requisitos para su ejecución y permiten efectuar el correspondiente seguimiento y control de calidad.

En el tema, es procedente traer como ejemplo que respecto de los beneficios de control fiscal, la Contraloría General de la República mediante la Resolución Orgánica REG-ORG-0021-2018 "*Por la cual se establecen los criterios para determinar y valorar los beneficios del control fiscal en la vigilancia y control adelantada por la Contraloría General de la República*", regula lo referente a los criterios para su determinación y valoración.

3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Los beneficios del control fiscal son acciones adelantadas por el sujeto de control, provenientes de los planes de mejoramiento, o producto de observaciones, pronunciamientos o advertencias dadas por el órgano de control fiscal en el ejercicio del control fiscal provenientes del proceso auditor (auditorías) o de la gestión de las PQRSD, que impactan de manera positiva a la entidad, siendo verificables, cuantificables o cualificables y pueden ser de ahorros, de recuperaciones, de mejoras organizacionales de la administración, o de mejoras en la calidad de vida de la comunidad.
- ii) El resarcimiento del daño patrimonial causado que se produzca en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal, no se considera como beneficio del control fiscal, teniendo en cuenta que tal resarcimiento no es producto de acciones del sujeto de control, sino de un proceso inquisitivo del Estado proveniente del ejercicio auditor (auditoría) o del tratamiento de las PQRSD, es decir, se trata de una recuperación obtenida por una acción fiscal; además, se debe tener en cuenta que en el artículo 127 de la Ley 1474 de 2011, no se contempla este proceso de responsabilidad fiscal como una de las fuentes de los beneficios.
- iii) Igual conclusión a la anterior se aplica al resarcimiento producto del ejercicio de la jurisdicción coactiva del Estado, agregando que este se daría ya no en una segunda etapa, sino en una tercera (la primera es el ejercicio auditor, la segunda el proceso de responsabilidad fiscal), en la cual ya el ejecutado al verse afectado en sus bienes, se ve obligado al pago del título fiscal, o en el caso del embargo y remate, es precisamente ante una acción ejecutiva que se da el resarcimiento, acción que en ningún momento se puede predicar que provenga del sujeto de control (entidad afectada).
- iv) De conformidad con los sistemas de gestión, calidad y el control interno integrados en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, todas las entidades públicas deben tener sus procesos debidamente documentados, lo cual se logra a través de manuales, procedimientos, instructivos, etc.; por lo cual, tratándose de los beneficios de control fiscal que hacen parte de

la actuación de vigilancia y control del organismo de control fiscal, éstos deben estar debidamente reglamentados.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’”
(Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

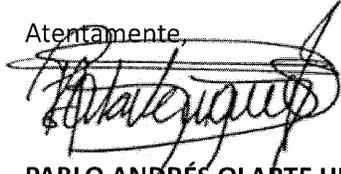
(...)

Finalmente, le manifestamos 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).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

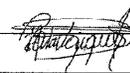
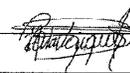
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y flijimenez@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 f0b571ad para el SIA-ATC. 012021000444 y f199ea34 para el SIA-ATC. 012021000473, 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:	Fabio Luis Jiménez Castro		22/07/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		22/07/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		22/07/2021

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.

