

80112 – 2007EE44209

Bogotá, D.C., Septiembre 20 de 2007

Señor
LUÍS FERNANDO ALZATE SALAZAR
E mail: luchino1958@hotmail.com
Carrera 18 A No. 45 B 39
Manizales, Caldas

ASUNTO: POLICÍA JUDICIAL. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

PROCESO AUDITOR. GUÍA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL –AUDITE 3.0. Aplicación, obligatoriedad y desarrollo.

Respetado señor Alzate:

ANTECEDENTE

Recibimos el 26 de julio de 2007 el oficio 2007IE28082 fechado el día 23 del mismo mes y año, suscrito por el doctor George Zabaleta Tique, Director de Atención Ciudadana de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, donde nos remite la consulta por usted formulada vía correo electrónico el día 03 de julio de 2007, donde expresa las siguientes inquietudes:

- “1) *Tienen funciones de policía judicial los funcionarios auditores del Plan General de Auditorías?*
- 2) *Si tienen tales funciones en qué norma están taxativamente señaladas?*
- 3) *Por lo tanto, las pruebas que éstos aporten o recauden en las visitas de campo tienen toda la validez legal en un proceso fiscal, disciplinario o penal?*
- 4) *Debe ser prerequisite para plena validez de una visita de Auditoría, la comunicación escrita al representante legal de la entidad que se va a auditar, de la fecha, hora, sitio, procesos que se van a evaluar,*

documentos que se deben tener a mano para la respectiva evaluación, nombres y cargos de los miembros del Grupo Auditor?

5) *En caso de no hacerse ésto, puede generar una nulidad?”.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1.- El control fiscal es una función pública cuya finalidad es proteger el patrimonio del Estado, y velar por su buen uso, mediante la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que a cualquier título, manejen fondos o bienes del Estado, en todos sus órdenes y niveles, con el fin de garantizar el logro de los fines esenciales del Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal que realizan la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales a sus sujetos de control, se ejerce mediante la aplicación y desarrollo del Proceso Auditor, en ejecución de un plan general de auditoría, en el cual se incluye la programación de las auditorías a los sujetos de control fiscal, de acuerdo con los recursos, responsabilidades, estructura y número de sujetos vigilados por cada ente de control.

Para el ejercicio del proceso Auditor se aplica la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Audite, definida por la Contraloría General de la República, como una metodología que les permite a los organismos de control, evaluar todos los componentes de la gestión fiscal y administrativa a través del control interno, financiero, de legalidad, de gestión y de resultados, los cuales se realizan de forma modulada para fundamentar el dictamen de la cuenta fiscal que rinden los sujetos vigilados.

2.- El Proceso Auditor mide y evalúa la gestión o las actividades de una organización mediante la aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control antes mencionados, con el fin de determinar con conocimiento y certeza, el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se administran, manejan y usan los recursos públicos, y para establecer en qué medida se logran los objetivos, se cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado, acciones éstas que le permiten al organismo de control, fundamentar su opinión y su concepto sobre los resultados de la gestión de una entidad.

Una vez ejecutado el Proceso Auditor, el organismo de control realiza un informe donde se señalan los resultados de la Auditoría en el nivel directivo de la entidad auditada y a los actores externos a la misma, interesados en su contenido. En él se identifican las debilidades en el ejercicio de la gestión fiscal, y se exige la presentación de un plan de mejoramiento para enfrentar dichas debilidades.

3.- Ahora bien, el artículo 76 de la Ley 42 de 1993 “Sobre la Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero y los Organismos que lo ejercen”, establecía:

“Los funcionarios de los organismos de control fiscal que realicen funciones de investigación fiscal tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

- 1. Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.*
- 2. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.*
- 3. Solicitar información a entidades oficiales y particulares en procura de datos que interesen a las investigaciones fiscales e inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado, sin que al respecto se pueda oponer reserva alguna.*
- 4. Denunciar bienes de presuntos responsables de ilícitos contra los intereses patrimoniales del Estado ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas preventivas correspondientes sin necesidad de prestar caución.*

PAR.- En ejercicio de sus funciones, los investigadores de las contralorías podrán exigir la colaboración de autoridades de todo orden”. Este artículo fue DEROGADO por la Ley 610 de 2000, artículo 68.

4.- La Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, por su parte dispone:

“ART. 10.- Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:

- 1. Adelantar oficiosamente las indagaciones preliminares que se requieran por hechos relacionados contra los intereses patrimoniales del Estado.*
- 2. Coordinar sus actuaciones con las de la Fiscalía General de la Nación.*
- 3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los*

hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.

4. Denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, sin necesidad de prestar caución.

PAR- En ejercicio de sus funciones, los servidores de los organismos de control fiscal a que se refiere este artículo podrán exigir la colaboración gratuita de las autoridades de todo orden.

ART. 29. —Aseguramiento de las pruebas. El funcionario de la contraloría en ejercicio de las facultades de policía judicial tomará las medidas que sean necesarias para asegurar que los elementos de prueba no sean alterados, ocultados o destruidos. Con tal fin podrá ordenar entre otras las siguientes medidas: disponer vigilancia especial de las personas, de los muebles o inmuebles, el sellamiento de éstos, la retención de medios de transporte, la incautación de papeles, libros, documentos o cualquier otro texto informático o magnético.

ART. 66. —Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal.

En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal”.

Vemos como la competencia para ejercer funciones de policía judicial, recae únicamente en los funcionarios de investigación (entiéndase ejecutores del Proceso de Responsabilidad Fiscal) o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, es decir, sólo ellos tienen el carácter de autoridad de policía judicial.

5.- Ahora bien, caso diferente como Usted lo indica es el valor probatorio de las diligencias agotadas vía ejercicio auditor y propiamente los hallazgos que al tenor del inciso segundo del artículo 28 de la Ley 610 de 2000, tendrán validez probatoria dentro del proceso de responsabilidad fiscal, siempre que sean recaudados con el lleno de los requisitos sustanciales de ley.

6.- La Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral está compuesta por las siguientes partes:

Contenido:

I. La Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral

II. Modalidades de la Auditoría

III. Administración de la Auditoría

IV. Mesas de Trabajo

V. Técnicas y Herramientas de Auditoría

VI. El Sistema de Auditoría de la CGR:

- Plan General de Auditoría (PGA)
- Memorando de Encargo
- Fase de Planeación
- Fase de Ejecución
- Fase de Informe
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento
- Reporte de Beneficios

VII. Control de Calidad de la Auditoría

VIII. Criterios y Procedimientos Especializados

IX. Auditorías Especializadas

X. Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas

Sistema de Auditoría de la CGR

El Sistema de Auditoría definido para la Contraloría General de la República – CGR consta de seis componentes, se inicia con la elaboración del Plan General de Auditoría (PGA) continúa con la preparación y divulgación del Memorando de Encargo, y el desarrollo del proceso auditor en sus fases de Planeación, Ejecución e Informe, el cual debe generar un Plan de Mejoramiento que debe ser objeto de seguimiento para garantizar el propósito principal del control fiscal, definido como el mejoramiento continuo de la gestión pública .

Cada uno de los seis componentes proporciona un producto que satisface variadas expectativas organizacionales y se convierten en insumo para el componente siguiente.

Por ejemplo, el Plan General de Auditoría define sujetos y puntos de control, así como objetivos sectoriales y subsectoriales que son utilizados para la elaboración del Memorando de Encargo.

PROCEDIMIENTO

El Sistema de Auditoría de la CGR está concebido como un ciclo, el cual se inicia con el Plan General de Auditoría aprobado por el Comité Directivo de la CGR, un

Encargo de Auditoría otorgado a los auditores por los Contralores Delegados Sectoriales, el proceso auditor que operativiza la actividad misional mediante la ejecución de las fases de Planeación, Ejecución e Informe, y finaliza con el seguimiento a los Planes de Mejoramiento presentados por los vigilados.

El proceso auditor requiere de insumos como información de la cuenta fiscal, glosas emitidas por la comisión legal de cuentas de la Cámara de Representantes, denuncias de la ciudadanía, relación de procesos en contra de funcionarios de la entidad auditada, informes de auditorías anteriores, planes de mejoramiento presentados por las entidades vigiladas, indicadores de riesgo institucional, y sistemas de información como el SICE y el SIIF.

Es responsabilidad de los Directores de Vigilancia Fiscal Sectoriales implementar, administrar y buscar el mejoramiento continuo del proceso auditor, mediante la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, a través de las modalidades de auditoría, controles y competencias contempladas en el AUDITE.

El control y monitoreo al proceso auditor se da en reuniones de los diferentes niveles de administración del mismo (Comité Directivo, Operativo, de Evaluación Sectorial o Departamental y equipos de auditoría), en las actividades ejecutadas por el Observatorio, en la revisión de papeles de trabajo y en la validación de hallazgos, mediante el desarrollo de mesas de trabajo las cuales quedan registradas en ayudas memoria.

El producto final del proceso es el informe de auditoría, el cual genera un plan de mejoramiento por parte de la entidad vigilada que debe ser presentado a la CGR.

Encargo de Auditoría

Es el documento que informa, activa y focaliza el proceso auditor.

A través de éste la Contraloría Delegada Sectorial y su Comité de Evaluación Sectorial comunican a los auditores:

- El proyecto al cual han sido asignados.
- Los aspectos generales del Subsector, del “grupo de entidades” y de la Entidad.
- Los objetivos subsectoriales y generales que se esperan lograr con la auditoría.
- Las líneas y objetivos específicos de la auditoría.
- El cubrimiento y plazos establecidos para la ejecución de la auditoría.
- Los responsables de la administración del proceso auditor

El Memorando de Encargo de Auditoría es preparado y elaborado por la Dirección de Vigilancia Fiscal con los responsables de Subsector y Entidad, con la participación de la Dirección de Estudios Sectoriales.

En su preparación el Responsable de Subsector deberá interactuar con el Gerente Departamental y el Coordinador de Gestión Departamental, para definir los objetivos específicos de los sujetos y puntos de control seleccionados en el área de jurisdicción de la respectiva Gerencia Departamental. Este documento debe ser revisado y aprobado en Comité de Evaluación Sectorial, y refrendado por el Contralor Delegado. El Responsable de Subsector comunicará el Memorando de Encargo de Auditoría a los integrantes de los diferentes equipos conformados. Para las Gerencias Departamentales la comunicación del Memorando de Encargo podrá hacerse a través del cualquier medio electrónico identificando el número de radicado del documento o vía fax.

Una vez se reciba el documento físico éste deberá ser archivado de acuerdo con los criterios establecidos en esta Guía, reemplazando la impresión del correo electrónico o el fax recibido.

Insumos para Elaborar el Memorando de Encargo:

- Documento de Directrices del Contralor General de la República.
- Plan General de Auditoría.
- Requerimientos de Control Macro, Control Ciudadano y Responsabilidad Fiscal.
- Diagnósticos Subsectoriales y por “grupos de entidades”.
- Información del Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional (SIRI).
- Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE).
- Informes de auditorías anteriores.
- Plan de Mejoramiento.
- Cuenta Fiscal presentada por la entidad.

Consideraciones para Elaborar el Memorando de Encargo:

Al elaborar el memorando de encargo es importante tener en cuenta, entre otras las siguientes consideraciones:

- **Talento Humano.**- Teniendo en cuenta lo definido en el PGA, lo concertado con cada Gerencia Departamental, la disponibilidad de profesionales-audidores y el nivel de complejidad de la auditoría, cada Contraloría Delegada Sectorial y Gerencia Departamental asignarán el recurso humano

a las auditorías, de tal forma que garantice el cumplimiento de lo programado y el uso eficiente y productivo de los recursos.

- Las Contralorías Delegadas Sectoriales podrán delegar en las Gerencias Departamentales-Comité de Evaluación Sectorial la asignación del equipo de auditores.
- **Términos de Referencia.-** La Contraloría Delegada Sectorial establecerá el tiempo de duración de cada auditoría.

La distribución del tiempo para cada fase del proceso auditor es discrecionalidad de la Contraloría Delegada Sectorial, dependiendo de las circunstancias que se tengan en cada caso específico, y puede indicarse en términos absolutos o relativos, dependiendo de la modalidad de auditoría y la complejidad de la misma.

El tiempo para cada fase del proceso auditor puede concertarse en el proceso de validación del Memorando de Encargo, Memorando de Planeación o en la preparación de los planes de trabajo en donde se establecen los cronogramas de trabajo según la modalidad de auditoría.

Cuando la Auditoría se programe para ejecutarse en dos visitas, inicial y final, una vez concluida la primera visita, el equipo auditor deberá entregar al Contralor Delegado un informe de avance del trabajo realizado, el cual debe contener los resultados de la auditoría logrados hasta el momento en que finalice la primera visita.

Términos de Referencia

Son parámetros dados por la Contraloría Delegada Sectorial, los cuales deben ser cumplidos durante el desarrollo del proceso auditor.

1. Cubrimiento. Identifica los puntos de control donde se ejecutará la auditoría, la importancia de cada uno de ellos y el porcentaje total de cubrimiento, para lo cual se podrán utilizar gráficas que permitan visualizar dicha importancia.

2. Duración. Hace referencia al tiempo necesario para ejecutar la auditoría. La distribución del tiempo para cada fase del proceso auditor es discrecionalidad de la Contraloría Delegada Sectorial, dependiendo de las circunstancias que se tengan en cada caso específico, y puede indicarse en términos absolutos o relativos, dependiendo de la modalidad de auditoría y su complejidad.

3. Término para Validación del Encargo. Establece el tiempo que tiene el equipo auditor para validar el encargo y presentar el plan de trabajo para la fase de

planeación. Este término es hasta de cinco (5) días a partir de la fecha de su comunicación.

4. Administración del Trabajo. Identifica y asigna Responsable de Subsector y Responsable de Entidad.

Notificación a la Entidad

Al iniciar formalmente el proceso de auditoría en una entidad es importante comunicar el proyecto de auditoría a su representante legal (Ministro, Presidente, Gerente o Director del Sujeto o Punto de Control).

La comunicación la debe hacer el Contralor Delegado Sectorial en el nivel central y el Gerente en el Departamental en el nivel desconcentrado. La presentación se puede delegar en el Director de Vigilancia Fiscal en el nivel central y en el coordinador de Gestión Departamental en el nivel desconcentrado. La comunicación deberá exponer los objetivos de la auditoría y el tiempo estimado para su desarrollo.

En la presentación del equipo auditor se solicitará a la entidad una efectiva colaboración por parte de la administración, en el suministro de información y aclarar la responsabilidad de ésta con la oportunidad y confiabilidad de dicha información.

La instalación de la auditoría se oficializa con la Carta de Presentación a la entidad.

Cuando la CGR determine la prórroga del proceso de auditoría, comunicará por escrito este hecho al representante legal de la entidad por intermedio del Contralor Delegado Sectorial en el nivel central y el Gerente Departamental en el nivel desconcentrado.

7.- A través de la Resolución Orgánica No. 5774 de agosto 31 de 2006, se adoptó la metodología para el proceso auditor en la Contraloría General de la República (CGR) –Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral –Audite 3.0. y con base en la Resolución Orgánica No. 5871 de julio 11 de 2007, se aclara la aplicabilidad de la Guía de Auditoría mencionada.

Esta Guía es una herramienta metodológica, que contiene: a) procedimientos de aplicación estandarizados para cualquier entidad donde se adelante un proceso auditor por parte de la Contraloría General de la República; b) procedimientos especializados cuya aplicación depende de la necesidad de realizar análisis

específicos y de la naturaleza del sujeto de control; y c) técnicas y herramientas de Auditoría. La normatividad citada, es de obligatoria aplicación por parte de los funcionarios de la CGR, en el ejercicio de los procesos de Auditoría.

CONCLUSIONES

A las preguntas por usted formuladas y con base en las consideraciones jurídicas anteriores, damos las siguientes respuestas concretas:

“Tienen funciones de policía judicial los funcionarios auditores del Plan General de Auditorías?”

En principio no, si están ejecutando el ejercicio auditor propiamente dicho; no obstante si con ocasión de éste se les comisiona para la ejecución de Indagación Preliminar Fiscal o la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de policía judicial, tal como lo determina el artículo 10 de la Ley 610 de 2000.

“Por lo tanto, las pruebas que éstos aporten o recauden en las visitas de campo tienen toda la validez legal en un proceso fiscal, disciplinario o penal?”

Los hallazgos encontrados en las auditorías fiscales tendrán validez probatoria dentro del proceso de responsabilidad fiscal, siempre que sean recaudados con el lleno de los requisitos sustanciales de ley, así mismo para otro tipo de procesos.

“Debe ser prerequisite para plena validez de una visita de Auditoría, la comunicación escrita al representante legal de la entidad que se va a auditar, de la fecha, hora, sitio, procesos que se van a evaluar, documentos que se deben tener a mano para la respectiva evaluación, nombres y cargos de los miembros del Grupo Auditor?”

Al iniciar formalmente el proceso de auditoría en una entidad es importante comunicar el proyecto de auditoría a su representante legal (Ministro, Presidente, Gerente o Director del Sujeto o Punto de Control). La instalación de la auditoría se oficializa con la Carta de Presentación a la entidad, exigencia que está determinada dentro del Proceso Auditor, y que debe ser aplicada por los funcionarios que adelantan las auditorías.

“En caso de no hacerse esto, puede generar una nulidad?”

La falta de comunicación al representante legal de la entidad sujeto de Control Fiscal sobre la práctica de auditoría, no propiamente genera una nulidad ya que

estamos ante un procedimiento eminentemente técnico, a través del cual la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales ejercen sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias y como tal, no tiene la connotación de un proceso jurídico propiamente dicho. En este orden, el funcionario que incurra en el desconocimiento de los instalamentos debidamente reglados, incurrirá en falta disciplinaria conforme lo dispone el Estatuto Disciplinario en el artículo 23 y en todo caso, se estará en la obligación de observar los procedimientos preestablecidos.

Es del caso indicar que las normas constitucionales generan un mayor grado de responsabilidad del Estado que —según el artículo 6º *ibídem*—, los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, mientras que las autoridades públicas lo son por la misma causa y, además, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Varias de las normas del Título II de la Carta Política en las que se consagran derechos, incluyen mandatos expresos en relación con el Estado, bien para que los promueva o garantice, o para que se abstenga de realizar conductas que puedan vulnerarlos.

Para mayor ilustración, adjunto al presente escrito se encuentra la copia del Concepto Jurídico No. 2005EE56575 de octubre 05 de 2005.

Le expresamos que Usted puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a este y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad —conceptos de nuestro portal institucional: www.contraloriagen.gov.co

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico, por lo tanto, solamente constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 26 del Código Civil y 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Cordial saludo,

(ORIGINAL FIRMADO)
LUÍS GUILLERMO CANDELA CAMPO
Director Oficina Jurídica

Anexo:	<i>Lo enunciado en diez (10) folios útiles.</i>
Copia:	<i>Doctor Esteban José Cuello Campo, Contralor Delegado para la Participación Ciudadana.</i>
Proyectó:	<i>Gloria Andeotti Caro</i>
Revisión jurídica:	<i>Álvaro Barragán Ramírez, Coordinador de Gestión</i>
NR:	<i>2007IE28082</i>