

CONSEJO TECNICO DE LA CONTADURIA PUBLICA

CONCEPTO 032 DE 2002

TEMA DE LA CONSULTA: AUDITORÍA INTERNA EN LOS FONDOS PARAFISCALES DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.

TEMA DE LA CONSULTA:

“¿Es acertado desde el punto de vista técnico y legal, el criterio expresado por la Contraloría General de la República de que las funciones específicas de Auditoría Interna previstas en el Decreto 2025 de 1996 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben ser asumidas por un organismo externo diferente de la entidad administradora de cada fondo parafiscal, en virtud de que el auditor debe mantener independencia, en el sentido que debe estar libre de cualquier obligación con el ente que audita?”

CONSIDERACIONES

Nuestra respuesta se concentra fundamentalmente en el aspecto técnico, aunque dentro del contexto legal.

Se considera pertinente y en relación con los fondos parafiscales, hacer transcripción de algunas normas que los reglamentan en su funcionamiento y operatividad.

Ley 101 de 1993. Conocida como la Ley General de desarrollo Agropecuario y Pesquero, la cual describe lo que son las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras de las cuales vale la pena recordar:

"ARTICULO 29.- Noción. Para los efectos de esta Ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la Ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficios del mismo.

Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación."

"ARTICULO 30.- Administración y recaudo. La administración de las contribuciones parafiscales, agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con

el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que hayan creado las contribuciones respectivas.

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

Parágrafo Primero. Las entidades administradoras de los Fondos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, podrán demandar por vía ejecutiva, ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las mismas. Para este efecto, el representante legal de cada entidad expedirá, de acuerdo con la información que le suministrará el Ministerio de Hacienda, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo Segundo. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios."

En relación con la Auditoría Interna el propósito de ésta conforme a la reciente definición aprobada por el Instituto de Auditores Internos IIA, organismo que orienta el ejercicio de esta actividad internacionalmente, es el de: "Ser una actividad de evaluación independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, cuya finalidad es la de aumentar el valor y mejorar las operaciones de la organización. Ayuda a que la organización cumpla con sus objetivos mediante la aplicación de un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de manejo de riesgos, control y dirección."

Para el desempeño de esta actividad, el mismo organismo ha emitido las Normas para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna las cuales constituyen las bases para desarrollar el proceso evaluativo de las operaciones que cubren los diferentes aspectos de la auditoría dentro de una empresa; éstas son:

INDEPENDENCIA.

IDONEIDAD PROFESIONAL.

ALCANCE DEL TRABAJO.

EJECUCION DEL TRABAJO DE AUDITORIA.

ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA.

INDEPENDENCIA

“Los Auditores Internos deben ser independientes de las actividades que auditan”. Por tanto su actuar como lo establece bien el Código de Ética de los Contadores, debe ser objetivo, para lo cual no debe mentalmente estar comprometido con la actividad que se evalúa, sino con la búsqueda del logro de los objetivos de la Entidad. Para un mejor logro de su propósito, la posición organizacional debe estar al más alto nivel administrativo de dependencia que le permita el cumplimiento de sus responsabilidades de evaluación, verificación y asesoramiento en el cumplimiento de los controles internos, como representante de la administración frente a cada proceso, unidad. El trabajo realizado por el personal de la auditoría interna conlleva responsabilidad, confianza y excelentes resultados, en el sentido que no exista ninguna duda respecto a la calidad del mismo, por situaciones de compromisos con el personal evaluado. La auditoría interna debe ser independiente de las actividades que evalúa y examina.

IDONEIDAD PROFESIONAL

Respecto a la idoneidad profesional, se observa desde dos perspectivas: la primera, desde el departamento mismo de auditoría interna lo cual hace referencia a la formación del personal, conocimiento, destreza, disciplina y supervisión; la segunda, desde el Auditor Interno mismo, el cual debe tener en cuenta el cumplimiento de normas de conducta, conocimientos y destrezas que aseguren el debido cuidado profesional en el cumplimiento de su labor.

ALCANCE DEL TRABAJO

Se refiere al cubrimiento de las funciones de la auditoría interna con relación a la evaluación y verificación del sistema de control interno, para asegurar el logro de los objetivos organizacionales. Dentro de estos factores, es importante señalar en el análisis los siguientes: Confiabilidad e integridad de la información; cumplimiento de

políticas, planes, procedimientos, leyes, reglamentos y estatutos; protección de activos, uso eficiente, económico y efectivo de los recursos; logro de objetivos y metas establecidas para las operaciones o programas; observancia de la aplicación de indicadores de desempeño o gestión y cultura de autocontrol.

EJECUCION DEL TRABAJO DE AUDITORIA

El trabajo de la auditoría interna debe incluir la planeación de la auditoría, el examen y evaluación de la información, la comunicación oportuna de los resultados y el seguimiento a sus recomendaciones.

ADMINISTRACION DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA

El departamento de auditoría interna debe tener una misión clara, un propósito, autoridad y responsabilidad definidos; contar con políticas y procedimientos; ser dirigido en forma gerencial y contar con políticas de capacitación y desarrollo del personal, así como de coordinación entre los auditores internos; garantía de la calidad de su trabajo.

Las Normas Internacionales de Auditoría **NIAS**, en su Glosario de términos, se refiere a la Auditoría Interna, en la forma siguiente:

"Auditoría Interna es una actividad de evaluación establecida dentro de cada entidad como un servicio a la entidad. Sus funciones incluyen, entre otras cosas, examinar, evaluar y monitorear la adecuación y efectividad de los sistemas de control contable interno."

Con relación a lo anterior, en Colombia la Ley 87 de 1993, establece las normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado.

Esta disposición se refiere e identifica la oficina a cargo de dicha actividad como de control o auditoría interna en el artículo 10º y en el artículo 9º la define como: "Es uno de los componentes del sistema de control interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

PARAGRAFO. Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad."

En similar forma se han referido y aclarado las funciones, por las diferentes directivas presidenciales emitidas sobre el tema.

Respecto a lo anterior es pertinente precisar:

La Auditoría Interna es una función administrativa de evaluación, pero independiente dentro de la entidad o empresa, para examinar y evaluar permanentemente las actividades, como un servicio a la misma.

La Auditoría Interna se dirige hacia la revisión de la eficiencia, eficacia y economía de los procesos y controles; de la revisión de la calidad del desempeño; de los riesgos presentes y futuros, teniendo acceso sin restricción a los documentos y áreas de la organización en donde presta sus servicios.

La Auditoría Interna debe suponer una posición de dependencia al más alto nivel administrativo dentro de la organización, para cumplir con su deber, asegurando independencia, objetividad y cumplimiento a las recomendaciones.

Igualmente, los auditores internos deben tener una idoneidad y capacidad personal y profesional tal, que les reconozcan la autoridad moral en el desarrollo de sus actividades.

En el caso bajo estudio, fondos parafiscales, además de las calidades descritas anteriormente, para desempeñar el cargo de Auditor Interno, éste deberá acreditar formación profesional o tecnológica en áreas relacionadas con las actividades objeto del control interno.

Específicamente con referencia a los mecanismos de control interno de los fondos parafiscales del sector agropecuario y pesquero, el Decreto 2025 de 1996, por el cual se reglamenta el capítulo V de la ley 101 de 1993, indica cuáles deben ser los

mecanismos de control interno y externo para el manejo de los recursos realizados a través de los Fondos Parafiscales. Prevé que para que los entes administradores de las contribuciones parafiscales cumplan en forma eficiente, eficaz y económica con el manejo de los mencionados recursos, este control lo ejerza la auditoría interna del ente administrador.

De igual forma, le ha señalado algunos procedimientos, dentro de los cuales están los siguientes:

- Hacer el seguimiento sobre el manejo de tales recursos
- Verificar la correcta liquidación de las contribuciones parafiscales.
- Seguimiento al debido pago, recaudo y consignación
- Evaluación de la administración de los recursos, Inversión y contabilización.

De igual manera, les fija la obligación de presentar en las primeras quincenas de febrero y de agosto, un informe semestral consolidado de su actuación al órgano máximo de dirección del respectivo fondo parafiscal.

El decreto aclara que, además del control ejercido por la auditoría interna, se pueden ejercer los demás controles establecidos por la constitución política y las leyes.

Complementariamente el decreto 392 de 2001, otorga al máximo organismo de dirección de dichos fondos, la facultad de designar la auditoría interna de éstos.

La norma prevé, así mismo, mecanismos de control externo, facultando al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para ejercer el control de los fondos parafiscales y su administración, el cual lo podrá ejercer contratando los servicios de una Auditoría Externa. Situación que está en concordancia con la ley 87 de 1993, al referirse en el artículo 7º, que las entidades públicas podrán contratar los servicios de control interno con empresas privadas de reconocida capacidad y experiencia, para el ejercicio de auditorías internas, cuyos contratos no podrán ser superiores a tres (3) años, las cuales deberán ser escogidas por concurso de méritos, llenando los requisitos expuestos en el mismo artículo.

A la vez, reafirma la función pública de la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal sobre las contribuciones parafiscales, de conformidad con la Constitución Política de 1991, Ley 42 de 1993 y demás normas complementarias.

Con relación a lo cuestionado sobre la independencia del auditor interno, respecto al desempeño de las funciones propias de su cargo y a lo expresado por algunos funcionarios de la contraloría General de la República, en el sentido que esta labor debe ser asumida por una auditoría externa, es una recomendación de carácter técnico que puede ser atendida o no, por el ente administrativo que maneja los fondos parafiscales, como claramente lo señala la normatividad ya comentada.

En resumen, las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se definen como las imposiciones hechas por el gobierno en casos especiales y por razones de interés general, para beneficio de los subsectores agropecuarios y pesqueros.

En relación con el control del recaudo, es obligación del gobierno nacional vigilar que las personas que deben pagar contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, cumplan con esta obligación.

El ejercicio de la auditoría sea interna que lo haga directamente la administración del Fondo o que por dificultades técnicas o presupuestarias la realice con personal externo a la entidad, debe estar dirigida a evaluar y examinar el sistema de control interno, el cumplimiento de los objetivos de éstos conforme a las normas de Auditoría Generalmente Aceptadas tal como lo señala nuestro ordenamiento jurídico contable.

Es importante finalmente señalar que la diferencia en la forma como se realiza la auditoría interna, bien que se haga con personal propio de la entidad o bien con personal ajeno a la misma por la modalidad contractual, debe cumplir con la exigencia legal y técnica.

CONCEPTO

Se desprende de lo analizado que las labores de evaluación y examen del sistema de control interno de los fondos parafiscales del sector agropecuario y pesquero, mediante la Auditoría Interna bien por personal adscrito a la Administradora del Fondo o por un

agente externo, tienen el mismo fin y objetivo, conservando independientemente de la modalidad de vinculación, la independencia, objetividad e idoneidad para el ejercicio de la auditoría.

Luego es potestativo y legal para el ente o entidad, definir cual modalidad contractual le satisface mejor sus necesidades administrativas de evaluación interna, como soporte a la dirección y logro de los objetivos de la misma.

La independencia mental no se asocia con la relación laboral, administrativa y económica, sino con la capacidad e integridad de la persona que audita. Es su actuar e idoneidad profesional, lo que garantiza la independencia frente a sus auditados, mas no la forma de contratación.

El presente concepto fue aprobado por la Sala Plena del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, en la sesión realizada el 23 de Julio de 2002, actuando como ponente el Consejero Jesús María Peña Bermúdez y con los votos positivos de los Consejeros Héctor Jaime Correa Pinzón, Norma Dolly Castañeda Mesa, Luis Antonio Anaya Bernal, María Ofelia Polanco Mayorga, Ernesto Fajardo Rodríguez y Luis Alfredo Caicedo Ancines. Este concepto tiene los alcances previstos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

HÉCTOR JAIME CORREA PINZÓN
Presidente

MYRIAM ALVAREZ ALVAREZ
Secretaria

