

Bogotá D.C.,
110

Señor
FREDERMAN AGUDELO
Frederman26@gmail.com



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202302034
Fecha: 31 de julio de 2023 09:02:07 AM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: FREDERMAN AGUDELO

Referencia: Concepto 110.063.2023
SIA-ATC. 012023000505
Temas: 1. *De los informes de auditoría financiera y de gestión.*

Respetado señor Agudelo:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del jueves, 22 de junio de 2023, el cual fue radicado bajo No. 02331202301628 y SIA-ATC. No 012023000505, en el que se realizan las siguientes consultas:

«1) ¿El informe de una auditoría financiera y de gestión de una contraloría puede ser catalogado como un acto admirativo (sic) preparatorios o de trámite?».

2) Es claro que contra el informe de auditoría no proceden recursos ni es demandable ante lo Contencioso Administrativo, sin embargo, se solicita precisar si el mismo puede ser sometido a revocatoria directa teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.»

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).

Aclarar que de conformidad con las facultades en el Decreto Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es una función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo» los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, ya que los conceptos que emite la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República, se formulan dentro de los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, con el objeto de brindar una ilustración que contribuya a dar mayor claridad sobre el tema consultado, se procede a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

1. De los informes de auditoría financiera y de gestión.

La Guía de Auditoría Territorial -GAT- versión 3.0, en el marco de las normas ISSAI expedida en colaboración por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las Contralorías territoriales, definió la auditoría financiera y de gestión de la siguiente manera:

«ISSAI 200.4 “La auditoría financiera se enfoca en determinar si la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con la emisión de información financiera y el marco regulatorio aplicable”.

La auditoría financiera y de gestión en las Contralorías Territoriales, se fundamenta en los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad, desarrollo sostenible, valoración de costos ambientales y los demás que se apliquen en cumplimiento del artículo 3° del Decreto Ley 403 del 2020.

Es un examen independiente, objetivo y confiable sobre la información financiera, presupuestal y de gestión de los sujetos de control. Permite determinar si los estados financieros y el presupuesto reflejan razonablemente los resultados y si la gestión fiscal ha sido realizada de forma económica, eficiente, eficaz y equitativa.

Permite comprobar las transacciones y operaciones que los originaron, fueron observadas y cumplidas las normas prescritas por las autoridades competentes.»

Asimismo, estableció una fase de informe, con las características propias de este tipo de auditorías, de lo cual se resalta:

«La fase de informe se inicia una vez concluido el trabajo de campo desarrollado en la fase de ejecución y cuando se haya llegado a una conclusión sobre la evidencia obtenida.

Para la construcción del informe serán tenidos en cuenta los productos de los macroprocesos Financiero y Presupuestal. Papel de Trabajo PT 12-AF Matriz evaluación gestión fiscal (Entidades Descentralizadas y Territoriales).

De acuerdo con las necesidades propias de cada Contraloría Territorial, estas podrán presentar los resultados de las opiniones de los estados financieros y del presupuesto a las Asambleas y Concejos Municipales, con anterioridad a la expedición del informe final de auditoría financiera y de gestión. El informe final contendrá los resultados de la evaluación de la inversión y del gasto, retomando los resultados de la opinión sobre los estados financieros y sobre el presupuesto para determinar el feneamiento de la cuenta.»

Sin embargo, es en la parte de principios generales de la guía, en donde se establece el trámite de debe surtir para la elaboración y comunicación del informe de auditoría; en primer lugar, la GAT al desarrollar el principio de comunicación indica:

«Las observaciones y hallazgos deben ser trasladados al auditado. Las observaciones serán incluidas y comunicadas al ente auditado en el informe preliminar y/o carta de observaciones, con las presuntas incidencias que hayan sido validadas en mesa de trabajo. Sobre ellas el ente auditado tiene el derecho al debido proceso y a dar respuesta, de conformidad con lo señalado en la presente GAT.

Con base en el estudio y análisis que realice el equipo auditor sobre las respuestas y evidencias y/o soportes que presente el ente auditado sobre las observaciones, éstas se podrán constituir en hallazgos.

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)

Adicionalmente, en cuanto a la estructuración y tratamiento de observaciones y/o hallazgos, GAT consideró respecto al informe, que:

«En las Contralorías Territoriales los hechos constitutivos de posibles irregularidades son identificados con el término “observaciones de auditoría” e inicialmente se presentan como tales en el informe preliminar. Una vez evaluada la respuesta o descargos presentados por el sujeto de vigilancia y control y valorado y validado en mesa de trabajo, se configurarán como “hallazgo” y bajo esa denominación serán incorporados al informe definitivo. En caso de que una observación sea desvirtuada en mesa de trabajo, será retirada del informe.» (Subrayado por fuera del texto)

De igual forma, dentro del mismo capítulo señaló:

«Comunicar y trasladar al auditado las observaciones

Una vez logrado el consenso en mesa de trabajo frente al análisis y alcance de las observaciones de auditoría, éstas deben ser comunicadas al auditado en el informe preliminar para que presente los argumentos y soportes pertinentes. En ese momento el auditado tiene la última oportunidad de ejercer el derecho de contradicción dentro del proceso auditor.

Las observaciones deben incluir las presuntas incidencias que hayan sido validadas en mesa de trabajo por el equipo auditor, citando la normatividad vigente.

Evaluar y validar la respuesta del auditado

El auditado deberá dar respuesta dentro del término establecido por la Contraloría Territorial luego de la entrega de la comunicación. Cumplidos los términos, si no se ha obtenido respuesta, los auditores dejarán en firme el informe preliminar, a título de informe final de auditoría.

Una vez recibidos la respuesta y los soportes aportados por el sujeto de control fiscal, el equipo auditor procederá a realizar el estudio de los argumentos expuestos y dejará evidencia de su análisis en papeles de trabajo. Documentará en ayudas de memoria las conclusiones alcanzadas. Si no satisface ni desvirtúa de manera idónea y soportada la observación de auditoría, la observación se establece como hallazgo; así mismo, se ratifican, retiran o modifican las presuntas incidencias comunicadas en la observación.

El resultado de esta evaluación y validación debe constar en actas, papeles de trabajo y en la ayuda de memoria y estar fundado en las razones técnicas y los soportes necesarios que sustenten la decisión tomada por el equipo auditor.

Cuando la respuesta del auditado requiera de niveles superiores de consulta para llegar a un consenso dentro del equipo auditor, a la reunión de mesa de trabajo será convocado el funcionario competente para decidir conforme a las normas de administración del proceso auditor.»

En ese sentido, se tiene que el informe de auditoría, tal como su nombre lo indica, es un informe en el que se consolida de manera escrita, los resultados sobre el trabajo realizado por los auditores, en desarrollo de la aplicación de los diferentes sistemas de control, el cual es trasladado preliminarmente al auditado, para que éste, en un tiempo determinado por el respectivo ente de control, ejerza el derecho de defensa que le asiste y controvierta las observaciones realizadas; respuesta que en aplicación al debido proceso, debe ser analizada y valorados sus argumentos por parte del equipo auditor para la elaboración de informe final.

Ahora bien, respecto al objeto de la consulta, el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de mayo de 2020, Rad. 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18), Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, decantó las características propias de los actos administrativos, indicando:

«El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo:

- i) Constituye una declaración unilateral de voluntad.
- ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares.
- iii) Se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante».
- iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito». (...)»

De acuerdo con lo expuesto, el informe de auditoría es el resultado de una de las manifestaciones del ejercicio control fiscal, función que emana de la Constitución y que tiene por objeto la evaluación fiscal de un sujeto de control; en este sentido, estos informes no crean ni modifican situaciones jurídicas particulares, sino que dan cuenta de la evaluación a la gestión realizada durante un periodo determinado de conformidad con el alcance establecido en la respectiva auditoría, lo cual podría generar diversas consecuencias de naturaleza administrativa, disciplinaria, penal o, fiscal implicando con ello el adelantamiento de trámites y procesos distintos y ante autoridades diferentes.

Al respecto la Contraloría General de la República -CGR-, en ocasión anterior concluyo:

«4. Conclusiones.

4.1. El proceso auditor en la Contraloría General de la República se fundamenta en las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI y las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), adaptadas al marco constitucional y legal de la vigilancia y control fiscal en Colombia.

4.2. En la CGR se adelantan tres modalidades de auditoría, como son la financiera, desempeño y cumplimiento.

4.3. El informe de auditoría no es un acto administrativo, en razón a que el mismo no crea, modifica o extingue una situación jurídica. Las determinaciones que en él se consignan no tienen la prerrogativa de cambiar la situación administrativa del ente auditado, en razón a que de configurarse hallazgos, sean estos disciplinarios, penales o fiscales, darán lugar a los procedimientos correspondientes pero en otras instancias.

4.4. El informe de auditoría no es un acto administrativo de carácter particular o general, en consecuencia, no es objeto de los recursos administrativos, medios de control de nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.»¹ (Subrayado por fuera del texto)

De la misma forma en posterior pronunciamiento la oficina jurídica de la CGR, señaló:

«5. Conclusiones.

5.1. Los Informes de Auditoría Financiera constituyen un examen independiente, objetivo y confiable de la información financiera y presupuestal de una entidad, según la "Guía de Principios, Fundamentos y aspectos Generales"; y las "Guía de Auditoría Financiera, GAF", "Guía de Auditoría de Cumplimiento, GAC" y la "Guía de Auditoría de Desempeño, GAD", en el marco de las Normas de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", que constituyen la normatividad aplicable en materia del ejercicio del control fiscal micro por parte de la Contraloría General de la República.

¹ Concepto CGR-OJ-0039-2018

5.2. El informe de auditoría expone los objetivos de la auditoría y describe la manera en que se abordaron en la misma. Incluye los hallazgos y conclusiones sobre la materia, aporta información adicional sobre los criterios, metodología y fuentes de datos, y describe cualquier limitación en el alcance de la auditoría; de igual manera, explica la forma en que se usó la evidencia obtenida y el porqué de las conclusiones resultantes.

5.3. El informe de auditoría no comporta un acto administrativo, pues en éste se determina la situación de una entidad sobre el estado de cosas analizado en el proceso auditor, en tal sentido, no se examina la conducta de servidores públicos en particular, pues de acuerdo con las funciones constitucionales y legales de la Contraloría, su función se limita en este evento a la evaluación de la gestión fiscal, para que se adelanten las acciones que fueren procedentes y adicionalmente la administración también implemente los correctivos y actuaciones de su competencia.

5.4. El artículo 51 del Decreto Ley 267 de 2000, modificado por el artículo 7° del Decreto Ley 2037 de 2019 y adicionado por el Decreto 405 de 2020, establece en el numeral 12, la facultad del Contralor General de la República para revisar los Informes de Auditoría, una vez que los mismos han sido liberados y puestos en conocimiento del sujeto auditado por la CGR.»²

Así las cosas, es dable concluir que los informes de auditorías no constituyen actos administrativos y su trámite debe orientarse conforme a las reglas generales que contempla la GAT y a la regulación interna de cada ente de control, por lo que no corresponde darles tratamiento de actos administrativos conforme a las normas del CPACA, razón por la cual no le es aplicable la regulación que sobre revocatoria directa consagra dicho Código.

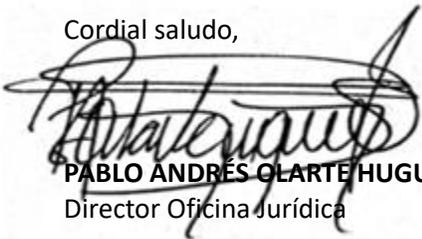
En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho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

² Concepto CGR-OJ-0009-2021

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 las contraseñas c4525bec, 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
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet
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.	