

10-015-2009

Fabian

Vergente

43

(212)

2-02/09



Fecha: 28/01/2009 09:39:58  
Asunto: Solicitud concepto  
Destino: Auditoría delegada para la Vigilancia / Rem --

Memorando No 2009-210-000150-3  
Us. Red. ACLOPATOFSHY

www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la República

## MEMORANDO INTERNO

Bogotá D. C.,

210

PARA: Doctora **Dayra Enna Concición P.**, Jefe Oficina Jurídica  
DE: Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal  
ASUNTO: Solicitud Concepto.

Con el fin de consolidar la unidad de criterio en el desempeño de la labor misional, comedidamente solicito emitir concepto sobre el siguiente planteamiento:

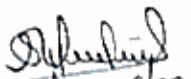
La Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal construyó y validó con las dependencias del área misional una segunda versión de la herramienta de trabajo denominada "Matriz de Calificación de la Cuenta", que permite pronunciarse sobre el fenecimiento o no fenecimiento de la cuenta de las contralorías. La herramienta es utilizada por los funcionarios que realizan el proceso auditor, quedando consignado el resultado de su aplicación en el Informe Preliminar que se comunica a la contraloría para que ejerza el derecho de contradicción en los asuntos de su inconformidad, posteriormente se elabora el Informe Definitivo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se pregunta: ¿ **Mediante qué acto administrativo se debe implementar su aplicación?**

Cordial saludo,

  
**FABRIN VÁSQUEZ MENDIETA**

FVM / María G.

  
Febrero 2/09

44 (213)



Radicado No: 20091100003233

Fecha: 06-02-2009

Bogotá D.C.  
110-015-2009

**PARA :** FABRÍN VASQUEZ MENDIETA  
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal.

**DE :** DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO  
Directora Oficina Jurídica

**ASUNTO :** Respuesta solicitud concepto jurídico.

Doctor Fabrin

En consulta realizada por usted mediante radicado 2009-210-000150-3 se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a su interrogante.

**Lo que se consulta**

" La Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal construyó y validó con las dependencias del área misional una segunda versión de la herramienta de trabajo denominada "Matriz de Calificación de la Cuenta", que permite pronunciarse sobre el fenecimiento o no fenecimiento de la cuenta de las contralorías. La herramienta es utilizada por los funcionarios que realizan el proceso auditor, quedando consignado el resultado de su aplicación en el informe preliminar que se comunica a la contraloría para que ejerza el derecho de contradicción en los asuntos de su inconformidad, posteriormente se elabora el informe definitivo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se pregunta: ¿Mediante qué acto administrativo se debe implementar su aplicación? "

**Se considera**

Del acto administrativo

Del sinnúmero de definiciones realizadas por la doctrina y la jurisprudencia, podemos señalar que, el acto administrativo es un instrumento mediante el cual las personas encargadas del ejercicio de funciones administrativas, depositario legalmente de la competencia, manifiestan una decisión unilateral de la administración, de obligatorio cumplimiento, buscando la producción de efectos jurídicos y teniendo como fin el interés general y el cumplimiento de los objetivos estatales.

*[Handwritten signature]*  
F. 11/02/09

*[Handwritten signature]*  
11/02/09  
-6 FEB. 2009

Superada la concepción organicista de quiénes son los competentes para expedir actos administrativos, los que conforman la rama ejecutiva del poder público, debe recordarse, el moderno derecho administrativo acepta la expedición de actos administrativos por parte de organismos de carácter público, privado, organismos autónomos e independientes, de la rama legislativa y judicial, cuando estén en ejercicio de funciones administrativas.

Desde el punto de vista material, son actos administrativos todos aquellos que en razón de su contenido o sustancia se consideran como administrativos, sin importar las formas externas que puedan adoptar, ni mucho menos el órgano del cual provengan. Es decir, sin importar el poder público o funcionario que lo produzca, el procedimiento seguido para su expedición o las formas externas que se adopte. En consecuencia, toda manifestación voluntaria de cualquier órgano del Estado que por su contenido sea considerado administrativo será acto administrativo.<sup>1</sup>

En cuanto a su forma, los actos administrativos son individuales, generales y mixtos. En palabras del profesor Santofimio Gamboa, los actos de la administración pueden ser normativos y no normativos, entendiéndose por los primeros al reglamento y por los segundos al acto administrativo tradicional, típica expresión o manifestación de voluntad productora de efectos jurídicos individuales que no reviste las características del reglamento. En el derecho administrativo colombiano tanto el reglamento como el acto individual son modalidades del concepto más amplio de acto administrativo.<sup>2</sup>

Los actos administrativos de carácter particular, debe recordarse, son decisiones unilaterales de la administración, llamadas a la producción de efectos jurídicos concretos e individuales, derechos u obligaciones, los cuales recaen en un sujeto pasivo plenamente identificado; es el acto administrativo tradicional. Por su parte los de contenido general, comprende todas aquellas manifestaciones normativas objetivas e impersonales.

Continuando con la exposición presentada por el profesor Santofimio en su tratado de derecho administrativo, es importante señalar lo dicho por éste en el sentido de que, "en Colombia a diferencia de otros ordenamientos el reglamento es acto administrativo de contenido general y se instituye como el principal mecanismo de proyección normativa en cabeza de los órganos y personas con funciones administrativas, creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, diferentes a la ley o a los actos con fuerza de ley, pero coincidente con ésta, en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas."<sup>3</sup>

Del caso concreto

Descendiendo al objeto de la consulta, y con fundamento en lo hasta aquí señalado, debe concluirse que para implementar la segunda versión de la matriz de calificación de la cuenta no debe realizarse mediante un acto administrativo sino por medio de los procedimientos establecidos por esta Entidad en el Sistema de Gestión de Calidad, esto en lo afín con su modificación, aprobación, implementación y **divulgación**.

<sup>1</sup>Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, página 127.

<sup>2</sup> Ibidem, página 130.

<sup>3</sup> Ibidem, página 162.

Lo anterior, en tanto de la definición expuesta del acto administrativo no se avizora que con la implementación de la matriz se esté en ejercicio de una función administrativa, sino en cumplimiento de una función pública, la de control fiscal, lo cual es diferente.

Igualmente, no se evidencia la producción de efectos jurídicos de contenido particular y concreto o generales con la implementación de la matriz de calificación de la cuenta, no se está creando, modificando o extinguiendo una relación jurídica entre las Contralorías y la Auditoría General de la República, o mejor, no se están imponiendo obligaciones ni constituyendo derechos en cabeza de los primeros. Tampoco, se está normativizando, regulando, reglamentando, condicionando o creando situaciones jurídicas generales a través de reglas de derecho. Por el contrario, y de conformidad con la exposición presentada en la consulta, se está es en presencia de un papel de trabajo.

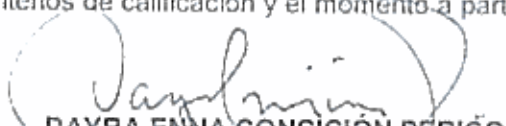
No obstante lo anterior, en cuanto a la aplicación de esta matriz, de la cual se va a determinar el fenecimiento o no de la cuenta rendida por la Contralorías y, como usted lo manifiesta en la consulta, el resultado de esta aplicación quedará consignado en el informe preliminar, es obligatorio en éste y en el informe definitivo, indicar cuales son los criterios tenidos en cuenta en la matriz para la calificación y su correspondiente correlación con el caso concreto objeto de decisión. Lo anterior a efectos de garantizar un derecho de contradicción con pleno conocimiento del procedimiento ejercido por la Auditoría en la calificación de la cuenta.

Aunado a lo anterior, haciendo un análisis de los elementos constitutivos del acto administrativo, manifestación de una decisión de carácter unilateral llamada a la producción de efectos jurídicos y de carácter obligatorio, se concluye que, el informe preliminar y el definitivo son instrumentos mediante los cuales se manifiesta la voluntad de la Auditoría, en otros términos son actos administrativos, y como tal, deben estar debidamente motivados y observar el debido proceso, entre otros requisitos y formalidades de los actos administrativos.

Finalmente, esta oficina observa que dentro del Manual del Proceso Auditor, MPA, versión 2.1, adoptado mediante resolución orgánica 16 de 2006, no se encuentra incluida la matriz de calificación de la cuenta, versión primera, lo cual a nuestro juicio es un vacío del MPA, pues en éste deben estar todos los formatos, documentos, procedimiento, términos y etc, de obligatoria utilización por parte de los Auditores. Siendo esto así, esta oficina sugiere incluir dentro del Manual del Proceso Auditor la matriz de calificación de la cuenta segunda versión, inclusión que dicho sea de paso, si debe hacerse mediante acto administrativo, puede denominarse resolución orgánica, en tanto se estaría modificando el contenido de la resolución orgánica 16 de 2006.

Asimismo, se recomienda indicarle a título informativo, a los sujetos de vigilancia de la Auditoría General de la República la adopción de la matriz de calificación de la cuenta segunda versión, sus criterios de calificación y el momento a partir del cual se va dar inicio a su utilización.

Cordialmente,

  
**DAYRA ENNA CONCICIÓN PERICO**  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabián James Poveda  
Abogado de la oficina jurídica de la A.G.R.