



Radicado No: 20231100002111

Fecha: 24-01-2023

Bogotá D.C.,
110

Señor

CESAR DAVID BUITRAGO VELANDIA

Asesor de Despacho - Contraloría General de Boyacá

cgb@cgb.gov.co; secretariadespacho@cgb.gov.co

Carrera 9 No. 17- 60 pisos 3 y 4

Tunja, Boyacá

Referencia: Concepto 110.006.2023

SIA-ATC. 012022001093

Temas: (I) De los hallazgos producto de auditorías realizadas por las contralorías territoriales; (II) De los planes de mejoramiento producto de auditorías realizadas por las contralorías territoriales.

Respetado Dr. Buitrago,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del martes, 13 de diciembre de 2022, el cual fue radicado bajo SIA-ATC. No 012022001093, en el que se realiza la siguiente consulta:

«Ahora bien, en el caso que la evaluación de un Plan de Mejoramiento sea igual o mayor a 80%, caso en el que cumple; pero aun así se tiene que dentro del proceso auditor se configuró hallazgo con las conductas descritas en el artículo 81 y ss. del Decreto Ley 403 de 2020 y del Capítulo II de la Ley 1437 del 2011; en el sentido de no suministrar y de suministrar de manera Deficiente la información al ente de control.

Conforme a lo anterior la duda razonable que surge es: Se debe remitir e Iniciar el proceso administrativo sancionatorio siendo que la evaluación de un Plan de Mejoramiento es igual o mayor a 80%, caso en el que cumple?»

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).

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

1. De los hallazgos producto de auditorías realizadas por las contralorías territoriales.

La nueva Guía de Auditoría Territorial versión 3.0 de octubre de 2022, en adelante GAT, determinó dentro de los elementos del proceso auditor, específicamente en el numeral 1.3.3.7 la estructuración y tratamiento de observaciones y hallazgos, en la que se definieron ambas como:

«La observación y/o hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición (Situación detectada - Ser) con el criterio (Deber ser). Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

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.»

De los anterior se denota que la GAT, establece la observación como un hecho constitutivo de posibles irregularidades, detectadas en marco del proceso auditor y establecido en el informe preliminar, la cual se convierte en hallazgo, si, una vez oído en descargos al auditado, este no logra desvirtuarla.

Según la GAT, los hallazgos pueden ser:

«Hallazgo administrativo: Hecho que demuestra que la gestión fiscal de un sujeto de control, no se está desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos.



Hallazgo con impacto disciplinario: Hallazgo administrativo donde se configura que los servidores Públicos o los particulares que transitoriamente ejerzan funciones Públicas han incurrido en alguna conducta que la legislación tipifica como falta disciplinaria.

Hallazgo con impacto Incidencia fiscal: Todo hallazgo administrativo donde se tipifica que los servidores Públicos o los particulares ha realizado una gestión fiscal deficiente, contraria a los principios establecidos para la función, que han producido un daño patrimonial al Estado.

Hallazgo con impacto penal: Ocurrencia de un hecho constitutivo de delito. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, el servidor Público comete un hecho punible, de aquellos cuyo bien jurídico pertenece a la protección de la administración y función pública, se le da traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.»

De lo anterior, es menester resaltar que, la guía consideró que en caso de que se configuren hallazgos con impacto disciplinarios, penal o incidencia fiscal, se le debe dar traslado a la autoridad competente, teniendo en cuenta lo siguiente:

«Cada Contraloría Territorial establecerá el término máximo a partir de la firma y liberación del informe final, para dar traslado de los hallazgos a las instancias competentes; así como para la ejecución de las actividades posteriores del proceso auditor y la entrega del expediente de conformidad con las normas establecidas.

Los hallazgos con incidencia disciplinaria, penal y otras incidencias contenidas en el informe final, serán trasladados a las instancias competentes.

Los hallazgos con incidencia fiscal y solicitudes de proceso administrativo sancionatorio serán trasladados, mediante el formato establecido para tal fin, junto con sus soportes, a la dependencia encargada de adelantarlos.

Una vez comunicado el informe final a la entidad auditada, los archivos correspondientes serán enviados para la publicación de los resultados en la página web de la contraloría, siempre y cuando no tenga carácter de reservado.» (Subrayado por fuera del texto.)

En ese sentido, el equipo auditor luego de presentado el informe final, deberá realizar las acciones pertinentes en aras de que el respectivo ente de control corra traslado a las autoridades competentes de los hallazgos mediante comunicación escrita, con el fin de que estos adelanten las acciones pertinentes.

2. De los planes de mejoramiento producto de auditorías realizadas por las contralorías territoriales.

En relación con los planes de mejoramiento, dentro de los principios relacionados con las fases del proceso auditoría, en la GAT se consideró:

«1.3.2.5 Plan de mejoramiento y seguimiento

El auditado, como resultado de la auditoría, cualquiera que sea su modalidad, deberá elaborar un plan de mejoramiento que atienda las deficiencias señaladas en el informe de auditoría. El plan será reportado a través del sistema que determine cada Contraloría Territorial.

Las Contralorías Territoriales efectuarán vigilancia y control a las acciones que adopte el sujeto auditado sobre los resultados planteados en los informes de auditoría. El seguimiento se enfoca en determinar si el sujeto de control ha desarrollado acciones para atender los resultados del informe de auditoría.

Igualmente, las Contralorías Territoriales determinarán la efectividad de las acciones del plan de mejoramiento ejecutado por los sujetos vigilados. La efectividad consiste en la implementación de las acciones desarrolladas por el sujeto de control para contrarrestar las causas de los hallazgos establecidos, producto del ejercicio del control fiscal.

Los auditores, durante la fase de ejecución, verificarán que los hallazgos hayan sido subsanados. También, si algunos de ellos se repiten. En caso de que así sea, dejarán evidencia en papeles de trabajo. Esta evaluación será realizada en las oficinas de control interno o en la dependencia o cargo que haga sus veces, e incluirá la verificación de los informes y registros del seguimiento llevado a cabo por esas oficinas, de acuerdo con la normatividad vigente. Lo anterior, sin perjuicio de que las Contralorías Territoriales puedan evaluar los planes de mejoramiento cuando lo consideren pertinente.

Para el efecto, debe ser tramitado el Papel de Trabajo PT 03-PF Evaluación plan de mejoramiento. Cada Contraloría Territorial establecerá los lineamientos para la presentación, seguimiento y evaluación del plan de mejoramiento.» (Subrayado por fuera del texto.)

Bajo dicho parámetro, cada contraloría territorial goza de autonomía para prescribir los lineamientos para seguimiento y evaluación del plan de mejoramiento, ahora bien, ello debe estar alineado a los principios y generalidades de la GAT, así como de la Constitución Política y la Ley.

Así las cosas, mediante literal c) del artículo 81 del Decreto 403 de 2020 se contempló como conducta sancionable mediante proceso administrativo sancionatorio fiscal, la siguiente:

«c) Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal.»

De acuerdo con ello, el incumplimiento del plan de mejoramiento podría comportar la imposición de una sanción, a la luz del proceso administrativo sancionatorio fiscal, siendo el ente de control el competente de evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento y de determinar si efectivamente el sujeto ha desarrollado acciones para atender los resultados del informe de auditoría.

Ahora bien, dicha evaluación se realiza posterior a la finalización de la auditoría e incluso durante la fase de ejecución de un nuevo proceso auditor, en donde se verificará que el plan de mejoramiento

haya sido debidamente cumplido, es por ello que el cumplimiento del plan de mejoramiento representa un aspecto diferente respecto del traslado de hallazgos que deban hacerse a las autoridades competentes.

Sobre estos hallazgos, y su incidencia que puede ser administrativa, disciplinaria, penal o fiscal, es deber del respectivo ente de control, una vez se notifique al sujeto de control, realizar el informe final de auditoría con los correspondientes traslados.

En ese sentido, es preciso concluir que el cumplimiento del plan de mejoramiento, de conformidad con la contextualización anotada, no implica una restricción para que se corra traslado de hallazgos a la autoridad respectiva según la naturaleza de los mismos, teniendo en cuenta que:

(i) Correr traslado de los hallazgos de auditoría corresponde a un deber del equipo auditor del ente de control correspondiente, según lo consignado en la GAT y que, además, comporta un deber legal tal y como lo establece el numeral 25 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

(ii) Dicho traslado de hallazgos de auditoría debe realizarse una vez se notifica al sujeto de control el informe final.

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 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)

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 jurídica@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 d488d5cd, 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	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		23/01/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/01/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		23/01/2023

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.