

CGR-OJ - - 210 2017
80112 -

2017EE0124955



Bogotá, D.C.,

Doctor
MARLON AUGUSTO CABRERA DAZA
Personero Municipal de Villavicencio
Calle 37 A No. 19 C - 20
Villavicencio, Meta

Asunto: Hallazgos fiscales. Identificación de presuntos responsables fiscales.

Respetado doctor Cabrera Daza:

1. Antecedentes

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República (CGR) bajo el radicado 2017ER0085795, recibió su solicitud en la cual eleva los siguientes interrogantes:

"1- Las auditorías que realizan los órganos de control fiscal a las diferentes entidades públicas, ¿deben determinar los presuntos responsables de acuerdo a los hallazgos que encuentren?"

2- ¿Qué elementos deben acompañar los proyectos de acuerdo a través de los cuales se busca la aprobación de los presupuestos municipales y que documentos deben acompañar el estudio de preparación de presupuesto?"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución¹ ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

¹ Art. 25 Ley 1755 de 2015



Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*², así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*³ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁴.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁵ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁶.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16⁷ del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Consideraciones Jurídicas

La solicitud se orienta a establecer si la determinación de hallazgos producto del ejercicio auditor debe indicar quiénes son los presuntos responsables de la vulneración de los bienes jurídicos en cuestión; y de otra parte consulta, cuáles son los elementos y documentos que debe contener un proyecto de acuerdo de aprobación de presupuestos municipales.

Se desarrollará el primer tema requerido por encontrarse acorde con los asuntos sobre los cuales puede responder esta Oficina; mientras que para el segundo tema se dará traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Apoyo Fiscal por considerarlo competencia de dicha Entidad.

² Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

³ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Iniciemos diciendo que uno de los resultados del proceso auditor, son los hallazgos, es decir, un *“hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.”*⁸

Característica general de los hallazgos vale decirlo, es que todos son de tipo administrativo, sin perjuicio de los efectos que cada uno tenga: fiscales, penales, disciplinarios, o de otra índole, los cuales deben corresponder a *“situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).”*⁹

Son características y requisitos de los hallazgos el ser: i) objetivo, ii) factual, iii) relevante, iv) claro y preciso, v) verificable, vi) útil; y siete son los aspectos que se deben validar: 1) Determinar y evaluar la condición y compararla con el criterio, 2) Verificar y analizar la causa, el efecto y la recurrencia de la observación. 3) Evaluar la suficiencia, pertinencia y utilidad de la evidencia, 4) Identificar y valorar responsables y líneas de autoridad, 5) Comunicar y trasladar al auditado las observaciones, 6) Evaluar y validar la respuesta, 7) Trasladar o hacer entrega del hallazgo al funcionario o entidad competente.

Dado que uno de los aspectos que deben ser validados en los hallazgos es la identificación de líneas de autoridad y responsabilidad se transcribirá lo que la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República exige al respecto:

“Una vez analizada la observación, el auditor debe identificar los responsables directos o indirectos de ejecutar las operaciones, así como los niveles de autoridad y responsabilidad con los cuales haya relación directa frente a la observación formulada, especialmente cuando se considera que ésta puede tener incidencia fiscal, penal, disciplinaria u otras incidencias, con el propósito de obtener la información necesaria para los trámites posteriores.

Tal identificación es especialmente importante en las oficinas descentralizadas del auditado que están sujetas a la dirección por parte de los niveles más altos en las dependencias centrales.

Los manuales de funciones y reglamentos internos, así como los objetivos concertados para la evaluación de desempeño y las órdenes de servicio o contratos de prestación de servicios, según la situación evaluada, son fuente

⁸ Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República, pág. 48

⁹ Ibídem 8



importante para que el auditor determine las líneas de autoridad y la responsabilidad.”¹⁰

Como puede observarse del aparte transcrito de la Guía de Auditoría de la CGR, uno de los aspectos que se debe validar en los hallazgos es la determinación de los presuntos responsables directos o indirectos, así como los niveles de autoridad y responsabilidad existentes. Por consiguiente, la respuesta a su pregunta es afirmativa.

Sin embargo, en tratándose de traslados por competencia a la autoridad disciplinaria o penal, solo se hace mención de los hechos –o de la condición hallada-, acompañada del respectivo informe de la acción de control practicada o de la respuesta a la denuncia fiscal, sin indicar el nombre y datos de identificación personal de los presuntos responsables, en aras de preservar la autonomía propia de la autoridad competente.

Cordialmente,



IVÁN DARIÓ GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Johana Milena Valenzuela Pardo 
Revisó: Pedro Pablo Padilla Castro
Radicado: 2017ER0085795

Archivo: 80112-033 Conceptos Jurídicos

¹⁰ Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República, pág. 54