

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE AL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA
Contralora General de Medellín

DIEGO MAURICIO ECHEVERRI ARANGO
Jefe Oficina de Control Interno

LILIANA MARIA ALVAREZ GOMEZ
Profesional Universitaria 2

OSCAR ALBERTO CASTAÑO HOYOS
Técnico Operativo

GERMÁN BUSTOS QUINTERO
Técnico Operativo

OFICINA DE CONTROL INTERNO

MEDELLÍN, NOVIEMBRE DE 2020

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCION	4
2. OBJETIVOS.....	6
2.1 OBJETIVO GENERAL	6
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	6
3. ALCANCE.....	7
4. CRITERIOS NORMATIVOS	8
5. METODOLOGÍA.....	9
6. RESULTADOS DE AUDITORÍA	10
6.1 ASIGNACIÓN A ABOGADO	10
6.2 APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR (I.P).....	12
6.3 TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR	14
6.4 ACTIVIDAD PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL	17
7. OTRAS CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS DE EXPEDIENTES CON AUTO DE APERTURA.	20
7.1 DECRETO DE PRUEBAS EN EL AUTO DE APERTURA	20
7.2 PRECLUSIÓN OPORTUNIDAD PROBATORIA	20
7.3 COMISIÓN DE ABOGADOS.....	21
8. PROCESOS VERBALES	22
8.1 EMITIR AUTO DE APERTURA.....	23
8.2 OTRAS CONCLUSIONES DE LOS PROCESOS VERBALES.....	24
8.3 PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA	24
8.4 RECOMENDACIONES INDAGACIONES PRELIMINARES	27
8.5 RECOMENDACIONES PROCESOS ORDINARIOS Y VERBALES	27

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1 Asignación abogado.	10
Cuadro 2 Indagación preliminar.	12
Cuadro 3. I.P - Auto apertura	14
Cuadro 4 Auto apertura-Auto Imputación/archivo.	19
Cuadro 5. Auto comisorio-Auto apertura.	23

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno de la Contraloría General de Medellín, en cumplimiento de las normas Constitucionales y Legales, además en cumplimiento de su Plan de Acción para el año 2020, realiza Evaluación Independiente al Procedimiento de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, con miras a verificar el cumplimiento de los controles inmersos en dicho procedimiento y los términos establecidos en la ley, que sean aplicables al proceso que adelanta la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Medellín.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 87 de 1993, la Unidad de Control Interno es la encargada de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los controles internos, a fin de asesorar a la Alta Dirección en torno al proceso administrativo y la aplicación de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos en sus planes.

Establece la mencionada Ley 87, en su artículo 12, las funciones de los auditores internos, entre las cuales se encuentran la de: ***“verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución; velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización, y recomendar los ajustes necesarios; verificar los procesos relacionados con los sistemas de información de la Entidad, y recomendar los correctivos que sean necesarios”***. (NFT)

En igual sentido, el decreto 1083 de 2015 en el artículo 2.2.21.2.5 prescribe que las oficinas de control interno verifican la efectividad de los sistemas de control interno, para procurar el cumplimiento de los planes, metas y objetivos previstos.

El mismo decreto en el artículo 2.2.21.3.4 indica que la Oficina de Control Interno evalúa el proceso de planeación, en toda su extensión; implica, entre otras cosas y con base en los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, un análisis objetivo de aquellas variables y/o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de los avances. La identificación de estas variables, su comportamiento y su respectivo análisis permite que la formulación de las recomendaciones de ajuste o mejoramiento al proceso, se realice sobre soportes y criterios válidos y visibles fortaleciendo así la función asesora de estas oficinas.



Con base en los anteriores criterios normativos, se desarrolló la presente auditoría, con el propósito de verificar el cumplimiento del procedimiento de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva desde el inicio hasta el final de cada una de las actividades allí descritas; las cuales son realizadas por la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y que se encuentra registrado en el sistema Isolucion de la Contraloría General de Medellín con código P-CF-RF-001 versión 1, al igual que el documento de apoyo “Incidentes del proceso de responsabilidad fiscal” y la “política de responsabilidad fiscal” inmersa en el manual de políticas de la Entidad.

En cuanto a la definición del proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 1 de la Ley 610 de 2000 establece: ***“El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”*** (NFT)

De igual forma el artículo 4 de la mencionada Ley consagra que el objeto del proceso de responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.



2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la eficiencia y eficacia del proceso Responsabilidad Fiscal en función de las disposiciones legales que lo rigen y de la práctica operativa racional para emitir un concepto o conclusión sobre los aspectos más importantes de los controles, la gestión, los resultados obtenidos, el cumplimiento de las normas aplicables, y proponer oportunidades de mejora.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Verificar si los resultados se están logrando de manera oportuna por los responsables de su ejecución.
- Identificar oportunidades de mejora con base en las desviaciones que se presenten en la gestión procesal.
- Hacer recomendaciones tendientes a la mejora de la gestión procesal a fin de que realice la actividad probatoria de manera eficiente y eficaz, y se tomen las decisiones de manera oportuna y conforme a las normas procesales y sustantivas aplicables a cada caso concreto.
- Emitir un juicio de valor acerca del grado de eficiencia y eficacia de la gestión, para asegurar el adecuado cumplimiento de la misión, visión y objetivos institucionales.
- Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, en los procesos objeto de evaluación y recomendar los ajustes necesarios.
- Informar a la Alta Dirección acerca del estado del control interno dentro del área evaluada, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento, tendiente a mejorar la gestión global de la entidad.

3. ALCANCE

Como bien lo determina su objetivo, la auditoría medirá el nivel de eficiencia y eficacia del procedimiento, indagará sobre las causas del resultado ligado a cada variable y definirá el plan de acción de mejoramiento. El ejercicio considerará todas las actividades cobijadas por el alcance del proceso definido en el numeral 2 del documento Proceso de Responsabilidad Fiscal del Sistema Integrado de Gestión.

La evaluación al Procedimiento **Responsabilidad Fiscal Y Jurisdicción Coactiva** de la Contraloría General de Medellín, comprendió las indagaciones preliminares y los procesos ordinarios y verbales en curso, con corte al 30 de septiembre de 2020.

Entre los aspectos evaluados están:

- Actividad probatoria en las indagaciones preliminares y procesos.
- Preclusión de términos procesales.
- Oportunidad en la toma de decisiones.
- Caducidad y prescripción.
- Tipología de hallazgos fiscales objeto de investigación.
- Cumplimiento de los principios de eficacia y economía de que trata la Ley 1437 de 2011.
- Tiempos promedio de gestión procesal.
- Estado actual de los procesos.

4. CRITERIOS NORMATIVOS

Ley 610 del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1564 del 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

5. METODOLOGÍA

Evaluación de la eficiencia del proceso: para efecto de la auditoría la eficiencia será definida en función del tiempo transcurrido durante la ejecución de las actividades que componen el proceso. Para ello el equipo auditor dividió el proceso en varias fases, que cobijan una serie de actividades, cuyos puntos de inicio y finalización determinan el punto de partida y de cierre para el cálculo del tiempo.

Para cada fase definida y de acuerdo con los datos obtenidos será calculada la mediana y la media de la variable tiempo. Ambos resultados serán comparados para determinar la dispersión de los datos y con esto la razonabilidad del proceso.

En el análisis de causas es imprescindible tener en consideración los datos que revelan la mayor dispersión.

Las evidencias de los procesos objetos de la muestra, que reposan en los expedientes, serán sometidos a verificación para corroborar su cumplimiento con las disposiciones legales y los requerimientos de calidad del proceso.

6. RESULTADOS DE AUDITORÍA

En lo referente a la Evaluación Independiente al procedimiento de Responsabilidad Fiscal y Cobro Coactivo, se analizó una muestra de 27 expedientes, el análisis de estos se realizó en forma física y manual, folio por folio, debido a que la información que reposa en las oficinas de la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, está en medio físico, en carpetas y la información que se registra en el sistema mercurio es mínima, limitándose a unos documentos por expediente.

En el desarrollo de la auditoria se revisaron expedientes relacionados con procesos de responsabilidad fiscal verbales y ordinarios, en jurisdicción coactiva, y se revisaron las Indagaciones Preliminares (IP). El equipo auditor evaluó los tiempos de las actividades principales del proceso, la calidad de sus resultados y el cumplimiento de los términos de ley en el trámite.

6.1 ASIGNACIÓN A ABOGADO

Esta actividad comprende todas las acciones ejecutadas entre la recepción de la queja, denuncia y/o hallazgo en la dependencia Responsabilidad Fiscal hasta la emisión del auto comisorio al abogado. De acuerdo con el Proceso de Responsabilidad Fiscal esta actividad no tiene tareas diferentes a las de emitir el auto comisorio.

El equipo auditor evaluó los tiempos que tarda la actividad empleando una muestra de 20 observaciones, los siguientes fueron los resultados:

Cuadro 1 Asignación abogado.

Radicado	Fecha recepción del caso en Responsabilidad Fiscal	Fecha de emisión del auto comisorio	Diferencia (días)
034/2016	14/01/2015	31/03/2016	442
PRF007/2019	30/01/2018	12/04/2019	437
006-2019	31/01/2018	12/04/2019	436
027/2018	19/01/2018	29/06/2018	161
039-2016	13/05/2016	9/08/2016	88
018/2017	27/01/2017	3/04/2017	66
059/2019	28/06/2019	27/08/2019	60
010/2017	22/12/2016	15/02/2017	55
026/2015	11/05/2015	2/07/2015	52

Radicado	Fecha recepción del caso en Responsabilidad Fiscal	Fecha de emisión del auto comisorio	Diferencia (días)
017-2016	14/01/2016	23/02/2016	40
009/2015	18/12/2014	22/01/2015	35
PRF005/2019	2/08/2017	29/08/2017	27
054-2016	13/10/2016	4/11/2016	22
015-2016	14/01/2016	2/02/2016	19
045/2015	12/11/2015	26/11/2015	14
023-2013	18/01/2013	28/01/2013	10
004-2013	18/01/2013	28/01/2013	10
45/2018 PRF-001-2019	26/10/2018	2/11/2018	7
041-2015	20/08/2015	26/08/2015	6
018-2014	30/01/2014	31/01/2014	1

Fuente: propia

Analizados los datos obtenidos las siguientes son las conclusiones:

- De acuerdo a la muestra evaluada, la media del tiempo transcurrido entre la recepción de la queja, denuncia y/o hallazgo hasta la emisión del auto comisorio es de 99 días y su desviación estándar de 150 días. El valor de la mediana, dato correspondiente al evento que se encuentra en el punto medio de la muestra, es de 37 días.
- El evento con la diferencia mínima de tiempo entre la recepción de la queja, denuncia y/o hallazgo hasta la fecha de apertura de la indagación preliminar es el radicado 018-2014 con 1 día y el evento con el tiempo máximo es el 034-2016 con 442 días.
- El primer cuartil de la muestra con el tiempo más alto de procesamiento para dar inicio a la Indagación preliminar presentó un promedio de 312 días. El segundo cuartil presentó un promedio de 54 días, el tercer cuartil de 23 días y el cuarto de 6 días. Cada cuartil representa el 25% de la muestra, compuesta por 20 observaciones. Obsérvese que el cuartil con el promedio de días más alto corresponde a las observaciones con fecha de iniciación más reciente, situación que revela un posible deterioro en los tiempos de procesamiento con respecto a vigencias más antiguas.

- Dada la complejidad de la actividad, como bien está definida en el proceso Responsabilidad Fiscal, es razonable esperar que esta no tenga una duración superior a los tres días.

De acuerdo con los anteriores datos, el tiempo de procesamiento entre la recepción de la queja, denuncia y/o hallazgo hasta la emisión del auto comisorio, se encuentra en un estado que amerita evaluar sus límites de control. Se podría inferir gracias a la magnitud de la desviación estándar (150 días), que los actuales criterios de uniformidad o estandarización operativos de la actividad no regulan la forma en la que están siendo ejecutadas. Prueba de ello también puede evidenciarse en el análisis de máximos y mínimos y en los tiempos promedios de los cuartiles. Así también, a razón de las características de dicha actividad, podría concluirse que el tiempo promedio de éstas (99 días) versa muy por encima de su valor esperado.

6.2 APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR (I.P)

La actividad Apertura Indagación Preliminar comprende las acciones que ejecuta el abogado desde la fecha de su comisión hasta la apertura de la Indagación Preliminar. Comprende entre otras la lectura de la queja, denuncia y/o hallazgo, la revisión de soportes y evidencias y la revisión de elementos de responsabilidad fiscal.

El equipo auditor evaluó una muestra de 11 observaciones con el objeto de analizar el comportamiento del tiempo empleado para el desarrollo de la actividad. Los resultados fueron:

Cuadro 2 Indagación preliminar.

Radicado	Fecha comisión al abogado	Fecha apertura Indagación Preliminar	Diferencia
018-2017	3/04/2017	10/10/2017	190
PRF005-2019	29/08/2017	20/12/2017	113
045-2015	26/11/2015	18/03/2016	113
45-2018 PRF-001-2019	2/11/2018	17/01/2019	76
018-2014	31/01/2014	7/04/2014	66
059-2019	27/08/2019	27/09/2019	31
054-2016	4/11/2016	5/12/2016	31
026-2015	2/07/2015	30/07/2015	28
017-2016	23/02/2016	18/03/2016	24
041-2015	26/08/2015	18/09/2015	23
034-2016	31/03/2016	6/04/2016	6

Fuente: Propia.

Analizados los datos obtenidos las siguientes son las conclusiones del equipo auditor:

- De acuerdo a la muestra evaluada, la media del tiempo transcurrido entre la comisión al abogado y la apertura del proceso de indagación preliminar es de 64 días y su desviación estándar de 56 días. El valor de la mediana, dato correspondiente al evento que se encuentra en el punto medio de la muestra, es de 31 días.
- El evento con la diferencia mínima de tiempo entre la comisión al abogado y la apertura del proceso de indagación preliminar es el radicado 034-2016 con 6 días y el evento con el tiempo máximo es el 018-2017 con 190 días.
- De acuerdo con los anteriores datos, el tiempo de procesamiento entre la comisión al abogado y la apertura del proceso de indagación preliminar, se encuentra en un estado que amerita evaluar sus límites de control. Se podría inferir gracias a la magnitud de la desviación estándar (56 días), que los actuales criterios de uniformidad o estandarización operativos de las actividades previas a la etapa de indagación preliminar no regulan la forma en la que están siendo ejecutadas, prueba de ello también puede evidenciarse en el análisis de máximos y mínimos. Así también, a razón de las características de dichas actividades, y considerando los resultados de las mismas, el tiempo promedio de éstas (64 días) versa por encima de su valor esperado.

Partiendo del tiempo promedio transcurrido entre la recepción del hallazgo fiscal y/o la denuncia y la apertura de la indagación preliminar que suma 153 días, ello debería ser motivo suficiente para esperar una adecuada planificación de las pruebas requeridas durante el desarrollo de la indagación y del proceso en general, no obstante, se verificó que en la mayoría de los procesos durante la etapa preliminar no se decretan ni practican pruebas.

Es adecuado precisar que la finalidad de los procesos de responsabilidad fiscal radica en la recuperación de los recursos públicos, el principio de celeridad se traspone como la necesidad y obligación de las Contralorías de emprender y desarrollar todas las etapas procesales de forma expedita; como quiera que dichos recursos públicos necesitan ser destinados a la consecución de los fines de la propia administración y del Estado en general. En tal virtud, la celeridad se destaca como principio protagonista dentro de estos procesos, principio que se vislumbra como una garantía para la satisfacción del interés general.

Asimismo, la Ley 1437 de 2011 en el numeral 11 del artículo 3 prescribe que, en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos.

Igualmente, en el numeral 12 de la norma referenciada se establece que, en virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones.

Cabe señalar que, la AGR en el análisis de la información suministrada por esta entidad en la rendición de la cuenta, con corte a 31 de diciembre de 2019, en cuanto a las Indagaciones Preliminares sostuvo que se observaron 67 procesos, al observar en su conjunto los días entre el traslado del hallazgo a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y el inicio de la I.P se tiene, con más de 100 días, 21 procesos que equivalen al 31%, con menos de 100 días, 20 procesos que equivalen al 30%, con más de 200 días, 7 procesos que equivalen al 10% y con más de 300 días 19 procesos que equivalen al 28%.

6.3 TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR

La actividad Indagación Preliminar comprende las acciones que ejecuta el abogado desde la fecha de expedición del auto de inicio de la indagación preliminar hasta la fecha de apertura del proceso de responsabilidad fiscal o archivo del mismo.

En esta actividad el equipo auditor evaluó una muestra de 10 expedientes con el objeto de analizar el comportamiento del tiempo empleado para el desarrollo de esta etapa. Los resultados fueron los que a continuación se detallan:

Cuadro 3. I.P - Auto apertura

Radicado	Fecha apertura Indagación Preliminar	Fecha auto apertura de proceso ordinario y/o archivo	Diferencia en días	Diferencia en meses
018-2017	10/10/2017	19/02/2020	862	29
054-2016	5/12/2016	12/12/2018	737	25
034-2016	6/04/2016	9/10/2017	551	18
PRF005-2019	20/12/2017	1/03/2019	436	15
045-2015	18/03/2016	13/02/2017	332	11
017-2016	18/03/2016	13/02/2017	332	11

Radicado	Fecha apertura Indagación Preliminar	Fecha auto apertura de proceso ordinario y/o archivo	Diferencia en días	Diferencia en meses
018-2014	7/04/2014	4/12/2014	241	8
041-2015	18/09/2015	26/04/2016	221	7
026-2015	30/07/2015	4/03/2016	218	7
45-2018 PRF-001-2019	17/01/2019	14/03/2019	56	2

Fuente: Propia

Del análisis de los datos respectivos el equipo auditor concluyo:

- De acuerdo a la muestra evaluada, la media del tiempo transcurrido entre la apertura de la indagación preliminar hasta la emisión del auto de apertura del proceso ordinario o archivo es de 399 días (13 meses aproximadamente) y su desviación estándar de 251 días (8 meses aproximadamente). El valor de la mediana, dato correspondiente al evento que se encuentra en el punto medio de la muestra, es de 332 días (11 meses aproximadamente).
- El evento con la diferencia mínima de tiempo entre el inicio de la indagación preliminar y la apertura del proceso ordinario o archivo del mismo es el radicado 026-2015 con 56 días (2 meses aproximadamente) y el evento con el tiempo máximo es el 018-2017 con 862 días (29 meses aproximadamente).
- De acuerdo con los anteriores datos, el tiempo de procesamiento entre la apertura de la indagación preliminar hasta la emisión del auto de apertura del proceso ordinario o archivo, se encuentra en un estado que amerita evaluar sus límites de control. Se podría inferir gracias a la magnitud de la desviación estándar (251 días), que los actuales criterios de uniformidad o estandarización operativos de la actividad indagación preliminar no regulan la forma en la que está siendo ejecutada, prueba de ello también puede evidenciarse en el análisis de máximos y mínimos. Así también, a razón de las características de dichas actividades, y considerando los resultados de las mismas que más adelante se detallan, el tiempo promedio de éstas (399 días) versa por encima de su valor esperado.
- La práctica de pruebas en esta etapa fue mínima, lo que ocasiona una gestión deficiente y de alguna manera un incumplimiento del objetivo de la apertura de la indagación preliminar (Art. 39-Ley 610 de 2000)

- Los autos de apertura de las indagaciones no tienen un objetivo concreto, sino que se acude a una motivación genérica; da a entender que los hallazgos de auditoría no identificaran el hecho, autores, entidad afectada, cuantía del daño.
- En términos generales durante el desarrollo de la indagación preliminar se observó inactividad procesal lo cual también había sido verificado por la Auditoría General de la República en su auditoría de la vigencia 2019.

Es de anotar que respecto al trámite de la indagación preliminar el artículo 39 de la Ley 610 del 2000 establece:

Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, **podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.** (NFT)

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

De acuerdo al análisis realizado por medio de la muestra, se pudo observar que de los 10 expedientes 9 de ellos, que equivalen al 90% estaban por fuera de lo expresado en la norma citada, es decir, el trámite de esta etapa superó el término de 6 meses consagrado en la norma transcrita, a pesar de que tal término no tiene posibilidad de ser prorrogado o aumentado por el operador jurídico, por ninguna causa.

Respecto a los efectos que generaría el incumplimiento del término para adelantar la indagación preliminar, resulta pertinente, a manera ilustrativa traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional, Sentencia SU 901 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, frente al caso de la posible violación de derechos fundamentales tras el desconocimiento del término en la investigación previa disciplinaria, dijo la Corte:

"Es decir, el sólo hecho que un término procesal se inobserve, no se sigue, fatalmente, la conculcación de los derechos fundamentales de los administrados pues tal punto de vista conduciría al archivo inexorable de las investigaciones por vencimiento de términos y esto implicaría un sacrificio irrazonable de la justicia como valor superior y como principio constitucional. De allí que la afirmación que se hace en el sentido que se violaron derechos fundamentales por la inobservancia de un término procesal no

deba ser consecuencia de una inferencia inmediata y mecánica, sino fruto de un esfuerzo en el que se valoren múltiples circunstancias relacionadas con el caso de que se trate, tales como la índole de los hechos investigados, las personas involucradas, la naturaleza de las pruebas, la actuación cumplida tras el vencimiento del término y la incidencia de tal actuación en lo que es materia de investigación".

En conclusión, con el fin de evitar dilaciones injustificadas, posibles nulidades o caducidad de la acción fiscal, es necesario que en el trámite de las indagaciones preliminares se cumpla con los términos legales respectivos, y que además exista una mejor planificación de las pruebas útiles y pertinentes para lograr los objetivos de esa etapa.

6.4 ACTIVIDAD PROCESO RESPONSABILIDAD FISCAL

La Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, establece:

ARTÍCULO 9. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido Auto de apertura del Proceso Responsabilidad Fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el del último hecho o acto.

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del Auto de apertura del Proceso Responsabilidad Fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública".

(...)

"ARTICULO 40. APERTURA DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. **El auto de apertura inicia formalmente el proceso de responsabilidad fiscal.** (NFT)

En el evento en que se haya identificado a los presuntos responsables fiscales, a fin de que ejerzan el derecho de defensa y contradicción, deberá notificárseles el auto de trámite que ordene la apertura del proceso. Contra este auto no procede recurso alguno.

Parágrafo. Si con posterioridad a la práctica de cualquier sistema de control fiscal cuyos resultados arrojen dictamen satisfactorio, aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con la gestión fiscal analizada, se desatenderá el dictamen emitido y se iniciará el Proceso Responsabilidad Fiscal.

(...)

De otro lado, recuérdese que la Ley 610 de 2000, tuvo innovaciones con la expedición de la 1474 de 2011, la cual crea el Procedimiento Verbal de Responsabilidad Fiscal y realiza modificaciones específicas al Procedimiento Ordinario de Responsabilidad Fiscal e incluye disposiciones comunes a ambos ordenamientos.

Precisamente respecto al trámite del proceso ordinario de responsabilidad fiscal, es preciso señalar que el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011, estableció la preclusividad en los términos para practicar pruebas. Vemos la norma:

"Artículo 107. Preclusividad de los plazos en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar y en la etapa de investigación en los procesos de responsabilidad fiscal serán preclusivos y por lo tanto carecerán de valor las pruebas Practicadas por fuera de los mismos. **La práctica de pruebas en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal no podrá exceder de dos años contados a partir del momento en que se notifique la providencia que las decreta.** En el proceso verbal dicho término no podrá exceder de un año." (NFT)

De acuerdo con la disposición legal mencionada, los plazos previstos legalmente para la práctica de las pruebas en la indagación preliminar son preclusivos, quiere ello significar que las pruebas decretadas deben practicarse dentro de los seis (6) meses que establece el artículo 39 de la Ley 610 de 2000, pues de realizarse tal actuación por fuera de este plazo carecerán de valor. Ahora bien, no puede perderse de vista que las pruebas válidamente practicadas en la indagación preliminar constituyen el soporte para abrir el proceso de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, el Consejo de Estado en la sentencia proferida el 16 de agosto de 2016, dentro de la acción de cumplimiento No. 25000-23-41-000-2016-01063-01, sostuvo que era viable aplicar al proceso de responsabilidad fiscal que se adelante por el trámite ordinario, los dos años de preclusividad probatoria consagrados en el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011, los cuales inician desde el día siguiente a la notificación del auto que decreta las pruebas, bien sea éste el auto de apertura del proceso u otra providencia, por lo tanto, las pruebas practicadas fuera de esos plazos carecen de validez, en consecuencia las mismas no podrán ser valoradas.

Partiendo de la normatividad antes relacionada, el equipo auditor reviso la actividad del Proceso Responsabilidad Fiscal la cual comprende todas aquellas actuaciones realizadas entre la apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal hasta la emisión del auto de imputación o archivo del proceso.

A continuación, se relacionan los tiempos de duración de esta actividad en 7 procesos revisados:

Cuadro 4 Auto apertura-Auto Imputación/archivo.

Radicado	Fecha auto apertura de proceso ordinario / archivo	Fecha auto de imputación / archivo	Decisión	Diferencia en días	Diferencia en meses
009/2015	13/07/2015	3/09/2019	Archivo	1513	50
017-2016	13/02/2017	3/09/2019	Archivo	932	31
045/2015	13/02/2017	3/09/2019	Archivo	932	31
010/2017	15/09/2017	19/12/2019	Archivo	825	28
026/2015	4/03/2016	17/05/2018	Imputación	804	27
012-2017	4/08/2017	24/04/2019	Archivo	628	21
018/2014	4/12/2014	5/02/2016	Archivo	428	14

Fuente: Propia

Partiendo del término procesal de 2 años (Art. 107 de la Ley 1474 de 20011) para la práctica de pruebas dentro de los procesos ordinarios de responsabilidad fiscal, el equipo auditor calculó para las observaciones una media de procesamiento de 727 días (24 meses aproximadamente), una mediana de 825 días (28 meses aproximadamente) y una desviación de 626 días (21 meses aproximadamente). Sobre seis de las siete observaciones se tomó la decisión de archivo del proceso, que representan el 85%.

Al igual que en los anteriores análisis, el tiempo de la actividad presenta una importante dispersión que podría significar una oportunidad de mejora en la uniformidad o estandarización de su ejecución.

En los procesos con auto de archivo se observó la correspondiente consulta a la segunda instancia, se detectó que en uno de los procesos la decisión de aprobación fue parcial. Igualmente, la decisión de la segunda instancia en otro proceso observado decide vincular al Jefe de la Contraloría Auxiliar de Apoyo Técnico, debido al conocimiento que tenía del proceso.

Acorde con la Ley 1437 de 2011, la notificación a los presuntos implicados se debe realizar a los 5 días, se observó una notificación a los tres meses. También se observaron varias solicitudes de nulidad en varios procesos las cuales no prosperaron, por consiguiente, los procesos siguieron su curso normal.

7. OTRAS CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS DE EXPEDIENTES CON AUTO DE APERTURA.

7.1 DECRETO DE PRUEBAS EN EL AUTO DE APERTURA

En algunos autos de apertura se observa que se decretan pruebas en forma abstracta, por ejemplo: "proceder al decreto, práctica y recaudo de todas pruebas necesarias". No obstante, el artículo 41 numeral 6 de la Ley 610 de 2000 expresa sobre el contenido de dicho auto: "Decreto de pruebas que se consideren conducentes y pertinentes". Ello significa que la indagación preliminar no tuvo ninguna efectividad, pues al momento de la apertura no se tiene claridad sobre las pruebas pertinentes, útiles y necesarias, por lo que es recomendable analizar y planificar qué tipo de medios probatorios concretos se requieren para demostrar los elementos de la responsabilidad fiscal, y en especial sobre algunos hechos, aspectos o conductas puntuales por ejemplo un comprobante de pago específico para demostrar el daño.

7.2 PRECLUSIÓN OPORTUNIDAD PROBATORIA

Se observa en los expedientes examinados que no se vienen decretando pruebas con base en lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011, norma que reza:

“ARTÍCULO 117. INFORME TÉCNICO. Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. Así mismo, podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso. El informe se pondrá a disposición de los sujetos procesales para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, por el término que sea establecido por el funcionario competente, de acuerdo con la complejidad del mismo.

El incumplimiento de ese deber por parte de las entidades públicas o particulares de rendir informes, dará lugar a la imposición de las sanciones indicadas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993. En lo que a los particulares se refiere, la sanción se tasará entre cinco (5) y veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

Es de anotar, que la Ley 1474 tuvo entre otras finalidades fortalecer el proceso de responsabilidad fiscal y darle **agilidad y eficacia**, muestra de esto es que la norma antes transcrita, le otorgó nuevas herramientas de tipo probatorio a los órganos de vigilancia y control fiscal, para lo cual pueden i) comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización, y ii) requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.

Una adecuada planificación probatoria, resulta útil para el esclarecimiento de los hechos, y tomar objetivamente las decisiones que en derecho corresponda, como el archivo o la apertura del proceso. Por lo anterior se debería hacer uso de esta competencia en aras de fortalecer los medios probatorios en los procesos de responsabilidad fiscal.

Finalmente se observó que durante el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal no existe mayor celeridad o impulso procesal, y durante el trámite de los procesos se verifico mucho tiempo sin que se realicen actuaciones procesales.

7.3 COMISIÓN DE ABOGADOS

Se evidencio que en un proceso se presentaron 6 autos de designación de abogados, igualmente se observaron otros procesos con 4, 3 y 2 designaciones, siendo este hecho la causa de posibles ineficiencias toda vez que el traslado del proceso de un abogado a otro implica un nuevo estudio completo del caso.

8. PROCESOS VERBALES

La Ley 1474 del 2011 en el artículo 97 y siguientes fue quien estableció el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, e introdujo en la Sección Primera del Capítulo VIII las medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción.

Dicha ley tuvo impregnado el principio de oralidad procesal, trayendo así múltiples beneficios, ya que su diseño y creación fue estar condicionado bajo el principio de celeridad, así como también eliminar trámites innecesarios en los procesos, facilitar los mecanismos de notificación, el respeto por las garantías básicas de los investigados, esto a la luz del derecho al debido proceso. Pese a lo anterior, el equipo auditor verifico que en esta entidad es muy poca la utilización del procedimiento verbal en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal.

Respecto a las etapas del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal el artículo 99 de la Ley 1474, señala:

“ARTÍCULO 98. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO VERBAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El proceso verbal comprende las siguientes etapas:

a) Cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal, **el funcionario competente expedirá un auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal**, el cual deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 41 y 48 de la Ley 610 de 2000 y contener además la formulación individualizada de cargos a los presuntos responsables y los motivos por los cuales se vincula al garante.(NSFT)

El auto de apertura e imputación indicará el lugar, fecha y hora para dar inicio a la audiencia de descargos. Al día hábil siguiente a la expedición del auto de apertura se remitirá la citación para notificar personalmente esta providencia. **Luego de surtida la notificación se citará a audiencia de descargos a los presuntos responsables fiscales, a sus apoderados, o al defensor de oficio si lo tuviere y al garante;**(NSFT)

b) **El proceso para establecer la responsabilidad fiscal se desarrollará en dos (2) audiencias públicas, la primera denominada de Descargos y la segunda denominada de Decisión.** En dichas audiencias se podrán utilizar medios tecnológicos de comunicación como la videoconferencia y otros que permitan la interacción virtual remota entre las partes y los funcionarios investigadores;(NSFT)

c) La audiencia de descargos será presidida en su orden, por el funcionario del nivel directivo o ejecutivo competente o en ausencia de este, por el funcionario designado para la sustanciación y práctica de pruebas. La audiencia de decisión será presidida por el funcionario competente para decidir;

d) Una vez reconocida la personería jurídica del apoderado del presunto responsable fiscal, las audiencias se instalarán y serán válidas, aún sin la presencia del presunto responsable fiscal. También se instalarán y serán válidas las audiencias que se realicen sin la presencia del garante.

La ausencia injustificada del presunto responsable fiscal, su apoderado o del defensor de oficio o del garante o de quien este haya designado para que lo represente, a alguna de las sesiones de la audiencia, cuando existan solicitudes pendientes de decidir, implicará el desistimiento y archivo de la petición. En caso de inasistencia a la sesión en la que deba sustentarse un recurso, este se declarará desierto”.

Partiendo de la normatividad referenciada, el equipo auditor respecto a los procesos verbales, al igual que con los ordinarios, evaluó los tiempos de las actividades y la consistencia de estos con respecto a la complejidad del proceso, así como la calidad de sus resultados.

8.1 EMITIR AUTO DE APERTURA

La actividad Emitir Auto de Apertura está definida desde la emisión del auto comisorio hasta la emisión del auto de apertura de responsabilidad fiscal. El equipo auditor evaluó los tiempos de procesamiento y obtuvo los siguientes resultados de una muestra de cuatro observaciones:

Cuadro 5. Auto comisorio-Auto apertura.

Radicado	Fecha emisión auto comisorio	Fecha de emisión del auto de apertura	Diferencia
004-2013	28/01/2013	21/04/2014	448
023-2013	28/01/2013	3/09/2013	218
015-2016	2/02/2016	28/04/2016	86
006-2019	12/04/2019	25/04/2019	13

Fuente: Propia.

Las siguientes son las conclusiones del equipo auditor una vez analizados los datos obtenidos:

- De acuerdo a la muestra evaluada, la media del tiempo transcurrido entre la emisión del auto comisorio hasta la emisión del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal es de 191 días y su desviación estándar de 191 días. El valor de la mediana, dato correspondiente al evento que se encuentra en el punto medio de la muestra, es de 152 días.

- El evento con la diferencia mínima de tiempo entre la emisión del auto comisorio hasta la emisión del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal es el radicado 006-2019 con 13 días y el evento con el tiempo máximo es el 004-2013 con 448 días. Es importante resaltar que los eventos más recientes revelan una considerable disminución en el tiempo empleado para el desarrollo de la actividad lo que podría denotar un mejoramiento de la eficiencia.

De acuerdo con los anteriores datos, el tiempo de procesamiento entre la emisión del auto comisorio hasta la emisión del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra en un estado que amerita evaluar sus límites de control. Se podría inferir gracias a la magnitud de la desviación estándar (191 días), que los actuales criterios de uniformidad o estandarización operativos de las actividades no regulan la forma en la que están siendo ejecutadas. Prueba de ello también puede evidenciarse en el análisis de máximos y mínimos.

8.2 OTRAS CONCLUSIONES DE LOS PROCESOS VERBALES

En el análisis se observó que en uno de los procesos el 015-2016, se practicaron varias audiencias de descargos y se decretó embargo de bienes a los presuntos implicados a los 585 días del auto de apertura e imputación.

También se observaron dos procesos el 023-2013 y el 006-2019 en auto de apertura e imputación con algunas diligencias, entre ellas audiencias de descargos, práctica de pruebas y notificaciones para audiencias de versión libre.

En el proceso el 004-2013, se observó acta de audiencia de decisión del proceso verbal, se observó interposición de recurso y la negación de este. Se observó también la comisión de 6 abogados. Se visualizó igualmente en este proceso que entre el auto de apertura y la primera fecha de audiencia de descargos pasaron 458 días y que a los 3 años posteriores se realizaron dos audiencias más.

8.3 PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA

En este sentido, la Constitución Nacional en el artículo 268-5, señala como una de las atribuciones del Contralor General de la República la de ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la responsabilidad fiscal, igualmente el Artículo 98 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011) respecto al deber de recaudo y la prerrogativa de cobro de que están dotadas las entidades públicas dispuso:

ARTÍCULO 98. DEBER DE RECAUDO Y PRERROGATIVA DEL COBRO COACTIVO. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. **Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo** o podrán acudir ante los jueces competentes. (NFT)

A través de la expedición de la Ley 610 del 15 de agosto de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, fueron conferidos nuevos instrumentos para lograr la finalidad del efectivo cumplimiento de los fallos con responsabilidad fiscal, el artículo 58 de esa Ley, establece que los fallos con responsabilidad fiscal en contra de responsables fiscal y sus garantes prestan mérito ejecutivo y se cobran a través del proceso de jurisdicción coactiva.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 1882 del 5 de marzo de 2008, con ponencia del magistrado William Zambrano Cetina, sostuvo que las Contralorías en el trámite del procedimiento de cobro coactivo deberán aplicar lo previsto en el Estatuto Tributario, por la remisión hecha a través del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, concepto que fue ratificado por dicho Tribunal Administrativo a través del Concepto No 1882A del quince (15) de diciembre de dos mil nueve (2009), para concluir que:

“En el contexto del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 las Contralorías deben seguir como regla general el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la ley 42 de 1993 y ley 610 de 2000 para los procesos de cobro coactivo basados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal.”

Es de anotar que, para el análisis de este procedimiento del total de los expedientes en el proceso de cobro coactivo, se revisó una muestra de 6 procesos entre los cuales se observaron diferentes hechos a saber.

El proceso de cobro coactivo 005-2006 proviene del título ejecutivo 1762-2001, por valor de \$173.562.657, la fecha del fallo de responsabilidad fiscal es el 19 de mayo de 2006, a la vez el mandamiento de pago de este proceso se registró con fecha 17 de noviembre de 2006. Se observaron recursos de reposición y apelación los cuales fueron resueltos y consultados con la segunda instancia.

En lo referente a los procesos 002-2010 y 008 de 2011 se observó –en el primero la fecha del auto de responsabilidad fiscal es del 26 de marzo de 2010, la fecha ejecutoria del fallo es del 13 de julio de 2010 y se observaron dos mandamientos de pago el 10 de agosto de 2010 con el auto 377 y el 1 de junio de 2015 con auto 260; de igual forma se observaron autos de embargo de bienes muebles e inmuebles y se observó el nombramiento de un curador ad litem. En el segundo proceso se observó fallo de responsabilidad fiscal con fecha 22 de marzo de 2011, la ejecutoria del fallo es del 15 de noviembre de 2011 y el mandamiento de pago es del 14 de diciembre de 2012; se observaron autos que resuelven recursos de reposición y búsqueda de bienes a diferentes entidades.

En el proceso 007-2011 por un valor del título ejecutivo de \$354.539.060, se observó fecha ejecutoria del fallo de R.F del 10 de octubre de 2011, el mandamiento de pago es del 5 de diciembre de 2011 y también se observaron oficios con solicitudes de información de bienes a varias entidades. El proceso 001-2014 cuya entidad afectada es EPM se observó fecha del fallo de Responsabilidad fiscal del 29 de noviembre de 2013, se visualizaron dos mandamientos de pago uno del 12 de noviembre del 2012 y el otro del 23 de noviembre de 2015. Igualmente se observó una carpeta con excepcionales y dos cuadernillos con medidas información sobre bienes de los implicados.

En el expediente 008-2017, se observó fecha ejecutoria del fallo del 15 de mayo de 2017, a la vez se observaron dos mandamientos de pago el 24 de julio de 2017 y el 21 de marzo de 2018, se observaron oficios dirigidos a las aseguradoras con valores a pagar, también se visualizaron autos resolviendo recurso y recursos de reposición y apelación, así como también búsqueda de bienes a diferentes entidades.

En conclusión, en términos generales se observa procesos de jurisdicción coactiva que el título ejecutivo tiene más de 5 años de expedido, por lo que podría generarse un riesgo para la entidad por la aplicación de la causal de pérdida de ejecutoria, lo que conllevaría a una posible pérdida de recursos públicos, por lo tanto, en aras de los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad consagrados en la Ley 1437 de 2011, es necesario que en aquellos procesos de jurisdicción coactiva cuyo trámite es superior a 5 años, y no se haya podido hacer efectiva la obligación, por no existir bienes embargados, ni garantía alguna que ampare su pago y tampoco se tenga noticia del deudor y deudores solidarios, se busque la figura jurídica que permita la depuración y saneamiento de esas obligaciones con el fin de terminar esos procesos y realizar la depuración de la información contable de la Contraloría General de Medellín.

Igualmente, se verifico que en los procesos referenciados fue poco el decreto y practica de medidas cautelares a efectos de garantizar el resarcimiento del daño patrimonial causado, lo cual podría generar el riesgo de pérdida de recursos públicos por la ineficiencia y celeridad en el trámite de estos procesos.

RECOMENDACIONES

8.4 RECOMENDACIONES INDAGACIONES PRELIMINARES

- Debe mejorarse la actividad probatoria: Decreto y práctica de pruebas, y en todo caso esclarecer la existencia o no de los elementos de la responsabilidad fiscal.
- En lo posible se deben acatar los principios de eficacia y economía de que trata la Ley 1437 de 2011, pues en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos; en virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones.

8.5 RECOMENDACIONES PROCESOS ORDINARIOS Y VERBALES

- Decreto de pruebas en el marco del artículo 117 de la Ley 1474 de 2011: Es necesario hacer uso de esta competencia en aras de fortalecer los medios probatorios en los procesos de responsabilidad fiscal, y máxime cuando los hechos descritos en el hallazgo fiscal denotan un alto grado de complejidad, como el tema de valoración de empresa o cuestiones de ingeniería etc.
- Grado de consulta: Se recomienda que los expedientes sean remitidos al menos con unos seis (6) meses antes de que opere la prescripción, lo cual significa que la Primera Instancia tendría 4 años y medio para que adelante el proceso. A lo anterior se agrega que el a quo tiene 5 años después del hecho generador para dictar auto de apertura, y 5 más después de este para emitir el fallo correspondiente. Luego es razonable que el expediente se remita para consulta, mínimo con 6 meses de antelación a la prescripción.

Teniendo en cuenta que en varios procesos precluyó la oportunidad para practicar pruebas, conforme al art. 107 de la Ley 1474 de 2011, y que dichas actuaciones se encuentran con auto de apertura, se debe tomar una decisión que en derecho corresponda: archivo o imputación.

Con lo anterior, no se está recomendando que el proceso se demore los 5 años máximos que permite la ley para evitar la prescripción; se recomienda sí que se considere, en casos como los planteados, la necesidad de asegurar la finalidad de la consulta. Es necesario actuar con la mayor celeridad posible y agotar el proceso en el menor término, garantizando siempre los derechos de los procesados fiscalmente.

Se recomienda así mismo, atender el grado de consulta, dadas las facultades otorgadas al Despacho de la Contralora y la finalidad de la misma. No puede la primera instancia desatender las órdenes emitidas por el Despacho con el propósito de corregir los errores que se observen en la revisión oficiosa del proceso.

- Decisión de fondo artículo 46 ley 610 de 2000: Teniendo en cuenta que en varios procesos precluyó la oportunidad para practicar pruebas conforme al artículo 107 de la Ley 1474 de 2011, ya que han pasado más de dos (2) años desde el auto de apertura, se debe tomar una decisión que en derecho corresponda: archivo o imputación.

De otra parte, si a la fecha de esta auditoría, no existen las pruebas o elementos para dictar auto de imputación, no habría otra opción que archivar el proceso, con independencia de las responsabilidades individuales, pues no es factible imputar si por ejemplo no está acreditado el daño o la culpa grave, y ya venció la oportunidad para practicar pruebas.

- Unidad procesal, conexidad y acumulación de procesos, ley 610 de 2000 artículo 14 y 15: Debe tenerse en cuenta que por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, y que los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente. Igualmente debe analizarse antes de proceder a la acumulación de procesos cuándo es procedente.

Lo anterior debido a que se investigan hechos con distintos términos de caducidad lo que a veces dificulta el trámite del proceso, si no se tiene claridad sobre los autores, hechos generadores, conducta fiscal. Por tanto, si son varios los hechos generadores no es viable adelantar una sola actuación procesal.

- Notificaciones: La notificación es el acto procesal mediante el cual se enter a o se da a conocer a las partes las providencias administrativas, es decir, las notificaciones corresponden a los llamados actos de comunicación, cuyo objeto es hacer saber a otro algo que él debe conocer. Esta notificación se hace en desarrollo del principio de publicidad y como garantía del derecho constitucional de defensa.

Las notificaciones en los procesos de responsabilidad fiscal deberán realizarse de manera oportuna y dentro de los tiempos señalados en la Ley 1437 de 2011

- Proceso de Jurisdicción Coactiva: Se debe tramitar el proceso de jurisdicción coactiva sin dilaciones y retardos acatando los principios de eficacia y economía consagrados en la Ley 1437 de 2011, además es necesario que se practiquen las medidas cautelares respectivas procurando el resarcimiento del daño patrimonial.
- El necesario someter el proceso a un estudio de ingeniería que analice las características de cada una de las actividades y con ello determine con precisión las causas de las ineficiencias, las operaciones sin valor agregado (archivo de información, transporte de información), los efectos de la carga laboral en el tiempo del proceso, los controles inconsistentes y los eventos que afectan la calidad del producto. Así también el equipo auditor considera imprescindible el diseño de una herramienta tecnológica que facilite la administración del proceso, el control de tiempos, el control de asignaciones y de carga laboral, el desempeño de cada abogado y la efectividad del proceso; todo ello a través de datos claves de cada uno de los casos que se llevan en responsabilidad fiscal.
- Las acciones de mejora números 275, 276, 277 y 279 del Plan de Mejora Institucional de la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal están en consonancia con las recomendaciones antes citadas. En los registros del aplicativo Isolucion se evidencia un avance del 100% en su ejecución, por tal razón el equipo auditor procederá a la verificación de su eficacia en el ejercicio de seguimiento correspondiente al mes de enero de 2021. Sin embargo, considerando las conclusiones de esta auditoría, es recomendable que el avance de las acciones y su desarrollo sea reevaluado.