

INFORME DEFINITIVO 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

OSCAR ALBERTO CASTAÑO HOYOS
Técnico Operativo

OFICINA DE CONTROL INTERNO

MEDELLÍN, DICIEMBRE DE 2021

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1.INTRODUCCIÓN	3
2.OBJETIVOS	4
2.1 OBJETIVO GENERAL	4
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	4
3.ALCANCE	5
4.CRITERIOS NORMATIVOS.....	6
5.METODOLOGÍA.....	7
6.RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	8
7 RECOMENDACIONES	21

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 la vigencia 2021, 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.

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 Isolución de la Contraloría General de Medellín con código P-CF-RF-001 versión 12, 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.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la eficiencia y eficacia del proceso Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva en función de las disposiciones legales que lo rigen y de la práctica operativa racional, para emitir un concepto o conclusión sobre los controles, la gestión, los resultados, 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.

Proceso de Responsabilidad Fiscal, código P-CF-RF-001, versión 12.

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.

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

Durante el desarrollo de la auditoría fue analizada una muestra de 25 expedientes, todos en estado físico y con la información con corte al mes de julio de 2021. De la muestra fueron seleccionados 8 procesos en indagación preliminar, 14 procesos ordinarios y 4 procesos verbales.

El equipo auditor evaluó la eficiencia de los tiempos de procesamiento, la calidad de los resultados y el cumplimiento de las disposiciones legales.

6.1. INDAGACIÓN PRELIMINAR

Si bien la muestra constó de 8 procesos en estado de indagación preliminar, también en algunos análisis (ver punto 3) fueron considerados los resultados de los procesos ordinarios que cumplieron esta etapa.

1. En 2 de los 8 procesos evaluados se presentó preclusión del plazo para la práctica de pruebas (6 meses).

Al respecto dice el artículo 39 de la ley 610 de 2000: “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, prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal”.

Y el artículo 107 de la ley 1474 de 2011 expresa lo siguiente: “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”.

Radicado	Fecha auto apertura IP	Estado del proceso al 30 de junio de 2021	Meses entre apertura y estado del proceso
----------	---------------------------	--	--

037-2018	1/10/2019	En trámite	21,3
008-2020	17/12/2020	En trámite	6,5

Se recomienda realizar un seguimiento más riguroso a los procesos en indagación preliminar de manera que se garantice el cumplimiento de los términos establecidos por el artículo 39 de la ley 610 para esta etapa del proceso de responsabilidad fiscal.

2. Los objetivos planteados en las indagaciones preliminares son genéricos. (Artículo 39 Ley 610 de 2000).

Los objetivos de las indagaciones preliminares no precisan la razón de su apertura. Su definición está dada en términos generales: “acopiar al plenario las pruebas útiles, pertinentes y conducentes para esclarecer la ocurrencia del daño patrimonial y la determinación de los presuntos responsables fiscales”.

Al respecto dice el artículo 39 de la ley 610 de 2000: “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.”

Si no se precisan las razones que dan origen al estado de indagación preliminar en función de las consideraciones de su objeto, el proceso puede verse sometido a alguno de los siguientes eventos:

1. Pérdida de información relevante que puede emplearse en retroalimentar al Proceso Fiscal para evitar la apertura de la IP de los procesos que arriben a Responsabilidad Fiscal.
2. Pérdida de eficiencia del control ejercido sobre la decisión de abrir la Indagación Preliminar. Un objetivo preciso de la IP da claridad al verificador sobre el análisis realizado por el abogado comisionado, la proporción del trabajo que debe ser invertido, el resultado que debe alcanzar y las razones de las decisiones que resulten culminada la etapa.
3. Pérdida de eficiencia ante los cambios en la comisión del caso. Si el proceso en indagación preliminar debe ser trasladado a otro abogado, el objetivo da claridad al nuevo abogado sobre las razones que le dieron origen.

El equipo auditor recomienda que se defina con precisión el objeto de la apertura de la indagación preliminar, esto permitirá mayor claridad acerca de los resultados que deben lograrse al final de la etapa, además genera información precisa que permite retroalimentar el proceso auditor para evitar la apertura de la indagación preliminar y hace más eficiente los cambios de comisión de abogado.

3. Tiempo transcurrido entre la recepción del presunto hallazgo y el inicio de la Indagación Preliminar.

Entre el traslado del presunto hallazgo y el inicio de la indagación preliminar transcurrieron en promedio 219 días que equivalen a 7,3 meses. Considerando solo los procesos que surtieron esta fase en el año 2020 el tiempo promedio fue de 195 días, que equivalen a 6,5 meses. Los procesos que más elevaron los tiempos en esta fase correspondientes al año 2020 fueron el 008-2020 con un tiempo de 301 días (10 meses), el 019-2020 con un tiempo de 281 días (9,3 meses) y el 021-2020 con un tiempo de 342 días (11,4 meses).

Considerando solo los procesos que se encuentran en estado de indagación preliminar a la fecha de la auditoría, sus actividades de reparto (fecha desde que el proceso es recibido en responsabilidad fiscal hasta la fecha en la que es comisionado al abogado) presentaron una duración promedio de 74 días (2,5 meses), tiempo que también afecta el calculado para la apertura de la Indagación preliminar. Llama la atención que considerando exclusivamente los procesos tramitados en el año 2020 la duración promedio del tiempo de reparto fue de 2,5 días, mostrando un importante mejoramiento con respecto a los años anteriores.

Considerando la información anterior, el auditor puede concluir que la actividad de reparto y de inicio de la indagación preliminar carecen de celeridad operativa, lo que podría significar una contravención al principio de celeridad consagrado en el artículo 13 de la ley 1437 de 2011. Se recomienda la definición de tiempos de procesamiento interno que regulen la actividad de reparto y de inicio de la indagación preliminar, que sean más eficientes a los tiempos actuales y que sean constantemente controlados para garantizar su cumplimiento. Además de estar acompañado de una disposición que especifique cómo debe proceder la dependencia ante el incumplimiento de los tiempos establecidos.

Es importante recordar que la Auditoría General de la República en el informe de la auditoría regular de la vigencia 2020 manifestó que los tiempos que tarda el proceso entre su recepción y la apertura de la indagación preliminar contraviene el principio

de celeridad de las actuaciones administrativas señalado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 209 de la Constitución Política. Y agregó que dicha situación refleja falta de controles efectivos en el impulso de las indagaciones preliminares que ocasionan dilaciones innecesarias, generando riesgo de que opere el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción fiscal, lo que conlleva a la pérdida de oportunidad para investigar y determinar la existencia de un detrimento patrimonial ocasionado al erario público.

6.2. PROCESO ORDINARIO

Para efectos del ejercicio auditor fue tomada una muestra de 14 procesos en procedimiento ordinario que representan un presunto detrimento equivalente a \$568.025.479.331.

Radicado	Entidad Afectada	Tipo de Expediente	Presunto Detrimento
053-2019	Secretaría de Desarrollo Económico Municipio de Medellín	Proceso Ordinario	\$187.083.932,00
057-2019	Municipio de Medellín	Proceso Ordinario	\$473.200.000,00
041-2019	Empresas Públicas de Medellín ESP	Proceso Ordinario	\$1.004.287.073,00
087-2019	Electrificadora de Santander SA ESP ESSA	Proceso Ordinario	\$737.717,00
071-2019	Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Proceso Ordinario	\$4.872.000,00
078-2019	Empresas Varias de Medellín SA ESP	Proceso Ordinario	\$200.000.000,00
PRF013-2019	Institución Educativa Finca La Mesa	Proceso Ordinario	\$1.615.000,00
PRF007-2019	Empresas Públicas de Medellín ESP	Proceso Ordinario	\$1.619.855.093,00
049-2018	Electrificadora de Santander SA ESP ESSA	Proceso Ordinario	\$399.266.505,00
008-2017	Personería de Medellín	Proceso Ordinario	\$170.365.275,00

034-2014	Aguas de Urabá SA ESP	Proceso Ordinario	\$41.207.000,00
033-2015	Municipio de Medellín	Proceso Ordinario	\$40.527.511,00
052-2016	Empresas Públicas de Medellín ESP	Proceso Ordinario	\$1.882.462.225,00
013-2017	Empresas Públicas de Medellín ESP	Proceso Ordinario	\$562.000.000.000,00

De los 14 procesos evaluados 6 de ellos surtieron la etapa de indagación preliminar:

Radicado	Tipo de Expediente	Fecha recepción en RF	Auto comisorio	Inicio de indagación preliminar	Apertura del proceso ordinario
053-2019	Proceso Ordinario	23/12/2015	2/02/2016	15/02/2016	21/03/2018
057-2019	Proceso Ordinario	28/06/2019	27/08/2019	27/09/2019	16/12/2020
071-2019	Proceso Ordinario	30/01/2017	6/09/2017	26/07/2017	13/12/2019
008-2017	Proceso Ordinario	16/11/2016	13/02/2017	15/02/2017	9/02/2018
033-2015	Proceso Ordinario	24/06/2015	2/07/2015	12/08/2015	4/02/2016
013-2017	Proceso Ordinario	18/01/2017	14/03/2017	17/04/2017	29/09/2017

Evaluados los tiempos de los procesos, llama la atención que entre el inicio de la etapa de indagación preliminar y el inicio del proceso ordinario haya un tiempo promedio de 15,5 meses. Considerando que, de acuerdo con el artículo 39 de la ley 610 de 2000, la etapa de indagación preliminar tiene un término máximo de 6 meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, existe una brecha equivalente a 11,5 meses entre la terminación de esta etapa y el inicio del proceso de responsabilidad fiscal ordinario que se evidencia en la muestra.

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.

Recomendamos que se determine un tiempo máximo que un proceso puede tardar entre la finalización de la etapa de indagación preliminar y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, cuando este procede. El tiempo determinado debe estar fundado en los principios de celeridad y economía que consagra la ley. Y si la dependencia considera pertinente su definición, es fundamental establecer un control que garantice su cumplimiento, además de determinar las disposiciones sobre cómo debe proceder ante el incumplimiento de los tiempos establecidos.

Archivo por no mérito

De la muestra evaluada 6 procesos fueron sujetos de archivo por no mérito de la acción de responsabilidad fiscal. Fue evidenciado que todos surtieron el grado de consulta y en 5 de ellos fue confirmada la decisión. El proceso 049 – 2018 fue devuelto por la etapa de grado de consulta para dar continuidad al proceso de responsabilidad fiscal. Se observó que los casos en los que la decisión fue definitiva, esta obedece a razones jurídicas que la soportan.

Considerando que en el 43% de los procesos la decisión que procedió a la fecha de la auditoría fue el archivo del proceso y que en dos de ellos, que representan el 14% de la muestra, se dictó imputación, observamos importante que las dependencias de responsabilidad fiscal y jurídica analicen e identifiquen las características de los procesos archivados para que retroalimenten tanto el proceso auditor como sus propios procesos para que estos casos sean identificados en etapas tempranas del proceso auditor y la operación del mismo sea más eficiente.

Comisión de abogado

El equipo auditor identificó que algunos procesos han estado sujetos a un frecuente cambio de abogado comisionado, lo que puede afectar sus tiempos de procesamiento. El proceso con radicado 041 – 2019 ha tenido tres abogados comisionados a través de los autos 518 del 27 de julio de 2019, 335 del 25 de noviembre de 2020 y 227 del 27 de mayo de 2021. El proceso con radicado 071 – 2019 ha tenido seis comisiones de abogado a través de los autos 282 del 6 de septiembre de 2017, 040 del 30 de enero de 2018, 068 del 16 de febrero de 2018, 516 del 27 de agosto de 2018, 667 del 9 de septiembre de 2019 y 099 del 10 de febrero de 2020. El proceso con número de radicado 013 – 2019 presente tres comisiones de abogado a través de los autos 245 del 11 de mayo de 2018, 014 del

28 de enero de 2019 y 303 del 10 de noviembre de 2020. El proceso 008 – 2017 presenta dos comisiones de abogados a través de los autos 035 del 13 de febrero de 2017 y auto 014 del 28 de enero de 2019. El proceso 033 – 2015 presenta dos comisiones de abogados a través de los autos 2 de julio de 2015 y 207 del 25 de mayo de 2016. El proceso 052 de 2016 presenta cinco comisiones de abogados a través de los autos 458 del 27 de julio de 2018, 525 del 22 de julio de 2019, 102 del 11 de febrero de 2020 y 186 del 4 de marzo de 2020. El proceso 013 de 2017 presenta dos comisiones de abogados a través de los autos 075 del 14 de marzo de 2017 y 538 del 7 de septiembre de 2018.

Un cambio de comisión implica que el nuevo abogado debe evaluar la información que se ha generado en cada etapa del proceso de responsabilidad fiscal. Considerando que se presentan cambios de comisión en etapas avanzadas del proceso, esta es una actividad que amerita un tiempo importante para el abogado y por tanto tiempo que se suma al trámite del proceso. Por tales razones resulta importante recomendar una mayor permanencia, continuidad, estabilidad del abogado comisionado al proceso de responsabilidad fiscal. Si bien las circunstancias de estos cambios no dependen en todos los casos de decisiones exclusivas de la dependencia, es importante que se logren acuerdos con la Dirección para que haya una mayor estabilidad del personal que le sea asignado.

Caducidades y prescripciones

No se identificaron procesos que hayan sido archivados por caducidad de la acción fiscal y/o prescripción de la responsabilidad fiscal. No obstante, insistimos en la importancia de mejorar los tiempos de las etapas del proceso para evitar la configuración de este riesgo.

A este respecto es importante recordar que la Auditoría General de la República en el informe realizado para la vigencia 2020, evidenció siete procesos que se encuentran en riesgo de prescripción.

Archivo de la información soporte del proceso

El equipo auditor evidenció que no todos los documentos soportes del proceso de responsabilidad fiscal se encuentran dispuestos en el gestor documental Mercurio; la mayoría reposa en estado físico en el archivo de la dependencia. Si bien la dependencia manifiesta que el tiempo laboral no es suficiente para digitalizar y

disponer en mercurio la información, es importante considerar que el estado actual de ésta la expone a un riesgo alto de pérdida y deterioro. Así mismo, el estado físico de la información puede generar retrasos en las operaciones de consulta, seguimiento, control, validación y retroalimentación del proceso de responsabilidad fiscal.

Tratándose este de un asunto de seguridad de la información, recomendamos que se determinen y valoren las consecuencias de los riesgos a los que está expuesto el archivo de expedientes de los procesos de responsabilidad fiscal, cuyo estado es exclusivamente físico sin respaldo digital. Además, es importante definir y poner en práctica una estrategia para liberar carga operativa o inyectar recursos que permitan la digitalización de la información de los procesos.

Control del proceso de Responsabilidad Fiscal

El control del proceso es fundamental para garantizar que las actividades son ejecutadas de conformidad con las disposiciones internas y externas que lo regulan. El equipo auditor considera que la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal requiere de una herramienta o metodología que le permita hacer seguimiento a toda la trazabilidad de los procesos, incluyendo esto los tiempos de cada etapa, registro estandarizado de los avances del proceso, registro de cargas operativas, generación de información para la rendición de la cuenta, Entre otros.

Una herramienta de este tipo le permitirá al líder del proceso llevar un control de la ejecución de cada operación, observar la calidad de los resultados del proceso, observar si los abogados proceden con la eficiencia que demanda el proceso, retroalimentar el conocimiento para el constante mejoramiento, tomar decisiones oportunas por la eficiencia originada a razón de los datos organizados, entre otros ejercicios de control.

El equipo auditor evidenció que parte del control de los procesos en la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana se desarrolla conforme al registro de información en una hoja de cálculo. Recomendamos que esta herramienta sea complementada de manera que, como queda dicho, lleve seguimiento de toda la trazabilidad del proceso. Además, consideramos pertinente que se analicen las bondades que puede tener el sistema de información Gestión Transparente, utilizado actualmente por el proceso auditor, y que cuenta con un módulo destinado al proceso de responsabilidad fiscal. A través de esta herramienta los dos procesos podrían estar conectados de manera sistemática, generándose un mejor control del

flujo de información que existe entre ambos, además de llevarse registro de toda la información del proceso y de los tiempos de procesamiento de cada etapa.

6.3. PROCESO VERBAL

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 la Contraloría es muy poca la utilización del procedimiento verbal en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. De acuerdo con la rendición al 30 de junio de 2021, por cada proceso verbal diecisiete se tramitan por la vía ordinaria.

El equipo auditor para efecto de su evaluación seleccionó una muestra de 4 procesos que representan un presunto detrimento patrimonial por valor de \$1.794.451.475.

Radicado	Entidad Afectada	Estado	Abogado sustanciador	Presunto Detrimento
024-2019	EdateL SA	Archivo ejecutoriado por cesación de la acción fiscal durante la vigencia	Iván Darío Zuluaga Pimienta	\$104.441.069,00
PRF006-2019	Electrificadora de Santander SA ESP	En audiencia de descargos	Nora María Castañeda Oquendo	\$885.578.600,00
058-2016	Empresas Públicas de Medellín ESP	En trámite decidiendo recursos contra fallo de primera instancia	José Luis Salazar Quintero	\$128.863.467,00
028-2020	Municipio de Medellín - Secretaría de Infraestructura	Auto de apertura e imputación antes de la audiencia de descargos	Ramón Francisco Mena Bedoya	\$675.568.339,00

Los procesos 024-2019 y 058-2016 surtieron la etapa de indagación preliminar, desde la fecha del auto comisorio hasta la apertura de la IP transcurrieron 7 días para el primero y 79 para el segundo, resultando un promedio de 43 días por proceso (1,4 meses). Así mismo, entre la apertura de la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal verbal transcurrieron 49 (1,6 meses) y 337 días (11,23 meses) respectivamente. Los procesos 006 – 2019 y 028 – 2020 presentaron 129 (4,3 meses) y 153 días (5,1 días) respectivamente entre la fecha del auto comisorio y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal verbal.

La Oficina de Control Interno insiste en que se determinen tiempos de procesamiento interno que regulen aquellos que no son contemplados por la norma. Como son el término entre la comisión del proceso al abogado y la apertura de indagación preliminar o proceso de responsabilidad fiscal; además el término entre la finalización de la indagación preliminar y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Se evidenció un tiempo promedio de 106 días entre la emisión de apertura del proceso y el inicio de las audiencias de descargos. El equipo auditor recomienda evaluar la razonabilidad de este tiempo.

Fueron evidenciadas las notificaciones del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal a los implicados en el proceso.

Se evidenció vinculación de las aseguradoras en los términos establecidos por la ley 610 de 2000. También fueron evidenciadas las notificaciones de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal a los representantes legales de las aseguradoras.

No se evidencian procesos archivados por la figura jurídica de prescripción de la responsabilidad fiscal o caducidad de la acción fiscal.

6.4. 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.

Además, es importante considerar lo dispuesto en el artículo 107. Reglas de procedimiento para el cobro coactivo de los órganos de control fiscal del decreto 403 de 2020 que determina las normas que rigen el ejercicio del cobro de los títulos ejecutivos fiscales:

“Los procesos de cobro coactivo de competencia de los órganos de control fiscal para hacer efectivos los títulos ejecutivos a los que se refiere el presente Título se rigen por las normas previstas en el presente Decreto Ley; los artículos 12, 56 Y 58 de la Ley 610 de 2000 y 103 de la Ley 1474 de 2011.

A falta de regulación expresa en las anteriores disposiciones se aplicarán, en su orden, las siguientes normas:

1. El Título IV de la parte primera del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.
2. El estatuto tributario
3. La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. El Código General del Proceso.”

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 4 procesos entre los cuales se observaron diferentes hechos a saber.

Proceso 009-2017 por cuantía de \$110.032.933 y entidad afectada Empresas Públicas de Medellín. Se observó fecha ejecutoria del fallo de Responsabilidad Fiscal del 5 de junio de 2017, mandamiento de pago del 5 de enero de 2018. Se observa notificación a las partes implicadas en el proceso, no se presentan excepciones. Se emite orden de seguir adelante con el proceso el 22 de marzo de 2018 y las partes son notificadas. Se observan evidencias de búsqueda de bienes desde el 10 de enero de 2018. La empresa ejecutada es Free Marketing SAS, sociedad liquidada.

Proceso 004 – 2018 por cuantía de \$36.409.888 y entidad afectada Municipio de Medellín. El 1 de agosto de 2018 se avoca conocimiento del proceso, se evidencia estudio de títulos. Se observa la realización de etapa de cobro persuasivo el 30 de agosto de 2018, el deudor envía acuerdo de pago el cual es rechazado por la Contraloría. Se emite mandamiento de pago el 10 de diciembre de 2018 y el 3 de mayo de 2019 el auto que ordena seguir con la ejecución del proceso. Desde el 19 de febrero de 2018 fue emitida medida de embargo contra inmueble de la ejecutada, no se ha adelantado secuestro ni avalúo. El 18 de marzo de 2019 se emite medida de embargo por salario, pero no prospera porque la ejecutada era la tesorera de la empresa a la que se envía la medida, era quién recibía el oficio y por tanto no la hacía efectiva. Se evidencia proceso para búsqueda de bienes.

Proceso 004 – 2019 por cuantía de \$321.001.505 y entidad afectada Municipio de Medellín. Proceso sobre el cual se realizan tres comisiones el 11 de junio de 2019, 12 de agosto de 2019 y 17 de septiembre de 2019. De la primera comisión se avoca conocimiento del proceso el 17 de junio de 2019 y se realiza mandamiento de pago el 28 de agosto de 2019, se realizan las respectivas notificaciones. De la segunda comisión se avoca conocimiento del proceso, se evidencia mandamiento de pago y las correspondientes notificaciones. De la tercera comisión, el 23 de septiembre de 2019 se avoca conocimiento del proceso y se dicta mandamiento de pago el 18 de octubre de 2019, se evidencia la realización de notificaciones. Por cada proceso se presentaron excepciones que son contestadas el 25 de noviembre de 2019. Se emite auto para seguir con la ejecución del proceso el 14 de abril de 2021. Se evidencia la realización del proceso de búsqueda de bienes.

Proceso 001 de 2016 por valor de \$16.567.249 y entidad afectada Metroparques. Se evidencia mandamiento de pago el 20 de junio de 2016 y sus notificaciones del

23 de junio de 2016. Se evidencia el auto 005 del 5 de marzo de 2018 por el cual se ordena seguir adelante con la ejecución del proceso. En el año 2016 en ejecución del proceso de responsabilidad fiscal y por medio del auto 218 del 31 de mayo de 2016 es emitido embargo y secuestre del vehículo con placa FCN 382 propiedad de una de las personas ejecutadas en el proceso de responsabilidad fiscal. Se evidencia proceso de secuestre del bien y avalúo el 22 de marzo de 2017. En el año 2021 se realiza remate del vehículo, no se presentan oferentes. Se presenta retraso en el proceso de remate a razón del presupuesto asignado durante las vigencias a la dependencia de Responsabilidad Fiscal y por ajustes en el procedimiento para la administración del dinero producto del mismo.

Considerando que el proceso de jurisdicción coactiva hace parte de la línea misional de la Contraloría, este debe contar con los recursos suficientes para el desarrollo oportuno de su función. Es así que desde la administración debe entregarse de manera oportuna la partida presupuestal suficiente para adelantar las actividades de secuestro, avalúo y remate de los bienes embargados durante el ejercicio de cobro. Como consta en la descripción del proceso 001 – 2016, el valor del bien embargado es inferior a la suma de los gastos que ha originado, esto en buena medida a razón del retraso en la disposición de recursos para adelantar la actividad de remate. Además, por tal razón recomendamos, que se adelanten las acciones necesarias para determinar el destino de este bien que en función de criterios de eficiencia podría representar una desventaja para el proceso.

7. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda realizar un seguimiento más riguroso a los procesos en indagación preliminar de manera que se garantice el cumplimiento de los términos establecidos por el artículo 39 de la ley 610 para esta etapa del proceso de responsabilidad fiscal.
2. El equipo auditor recomienda que se defina con precisión el objeto de la apertura de la indagación preliminar, esto permitirá mayor claridad acerca de los resultados que deben lograrse al final de la etapa, además genera información precisa que permite retroalimentar el proceso auditor para evitar la apertura de la indagación preliminar y hace más eficiente los cambios de comisión de abogado.
3. Se recomienda la definición de tiempos de procesamiento interno que regulen la actividad de reparto y de inicio de la indagación preliminar, que sean más eficientes a los tiempos actuales y que sean constantemente controlados para garantizar su cumplimiento. Además de estar acompañado de una disposición que especifique cómo debe proceder la dependencia ante el incumplimiento de los tiempos establecidos.
4. Recomendamos que se determine un tiempo máximo que un proceso puede tardar entre la finalización de la etapa de indagación preliminar y la apertura del proceso de responsabilidad fiscal, cuando este procede. El tiempo determinado debe estar fundado en los principios de celeridad y economía que consagra la ley. Y si la dependencia considera pertinente su definición, es fundamental establecer un control que garantice su cumplimiento, además de determinar las disposiciones sobre cómo debe proceder ante el incumplimiento de los tiempos establecidos.
5. Recomendamos una mayor permanencia, continuidad, estabilidad del abogado comisionado al proceso de responsabilidad fiscal. Si bien las circunstancias de estos cambios no dependen en todos los casos de decisiones exclusivas de la dependencia de Responsabilidad Fiscal, es importante que se logren acuerdos con la Dirección para que haya una mayor estabilidad del personal que le sea asignado.
6. Recomendamos que se determinen y valoren las consecuencias de los riesgos a los que está expuesto el archivo de expedientes de los procesos de responsabilidad fiscal, cuyo estado es exclusivamente físico sin respaldo

digital. Además, es importante definir y poner en práctica una estrategia para liberar carga operativa o inyectar recursos que permitan la digitalización de la información de los procesos.

7. El equipo auditor evidenció que parte del control de los procesos en la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana se desarrolla conforme al registro de información en una hoja de cálculo. Recomendamos que esta herramienta sea complementada de manera que, como queda dicho, lleve seguimiento de toda la trazabilidad del proceso. Además, consideramos pertinente que se analicen las bondades que puede tener el sistema de información Gestión Transparente, utilizado actualmente por el proceso auditor, y que cuenta con un módulo destinado al proceso de responsabilidad fiscal. A través de esta herramienta los dos procesos podrían estar conectados de manera sistemática, generándose un mejor control del flujo de información que existe entre ambos, además de llevarse registro de toda la información del proceso y de los tiempos de procesamiento de cada etapa.