



AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE CONTROL FISCAL

INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA ESPECIAL A LA UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCIÓN (UIECC) DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VIGENCIAS 2011, 2012 Y 2013

Bogotá D.C., Diciembre de 2014

LAURA EMILSE MARULANDA TOBÓN
Auditora General de la República

JOSÉ LUIS FRANCO LAVERDE
Auditor Delegado para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

LUZ VERONICA PEREZ HENAO
Directora de Control Fiscal

ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
Coordinador

Luz Veronica Perez Henao
Gabriel Gilberto Grau Morales

Ricardo Antonio Rodríguez Cárdenas
Nadia Kathelin Gonzalez Mebarak

Auditores

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN -----	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA -----	5
2.1.	PROCESOS ADMINISTRATIVOS -----	5
2.1.1.	Creación de la UIECC -----	5
2.1.2.	Componente financiero -----	5
2.1.3.	Componente Talento Humano -----	10
2.2.	PROCESOS MISIONALES -----	15
2.2.1.	Competencia de la UIECC y motivación de actos administrativos de declaratoria de hechos de impacto nacional. -----	15
2.2.2.	Indagaciones Preliminares -----	24
2.2.3.	Responsabilidad Fiscal -----	28
2.2.4.	ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS CIUDADANOS -----	38

1. INTRODUCCIÓN

La Auditoría General de la República, a través de la Dirección de Control Fiscal, en cumplimiento del artículo 274 de la Constitución Política y del Decreto - Ley 272 de 2000, respecto a la función de vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal y en cumplimiento al Plan General de Auditorías - PGA 2014, practicó Auditoría Especial a la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República - CGR, con el fin de evaluar la legalidad, la gestión y los resultados de la actividad desarrollada por esta dependencia.

El ejercicio auditor se desarrolló siguiendo los lineamientos del Manual del Proceso Auditor de la Auditoría General de la República - MPA versión 6.0, las políticas definidas en el Plan General de Auditorías - PGA 2014, la revisión de la Cuenta CGR 2011, 2012, 2013 y los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución y las normas de auditoría de general aceptación.

Se evaluó la legalidad, gestión desarrollada y resultados alcanzados por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción en los procesos que ella adelanta, como indagaciones preliminares, procesos de responsabilidad fiscal ordinarios y verbales, desde su creación hasta la fecha de la presente auditoría, para lo cual se tomó una muestra representativa.

Frente a los procesos administrativos, se evaluó la gestión desarrollada y los resultados alcanzados por la UIECC en la administración del recurso humano y la ejecución presupuestal de los recursos a ella asignados, desde su creación hasta la fecha de la presente auditoría.

De igual forma, se realizó seguimiento a los requerimientos ciudadanos relacionados con la UIECC de la CGR recibidos en la vigencia 2013 y 2014.

Para la consolidación de los resultados expuestos, se procedió por parte de la Dirección de Control Fiscal a comunicar a la CGR mediante radicado N°. 20142110037301 del 03/09/2014 y mediante correo electrónico de la misma fecha, la carta de observaciones producto del ejercicio auditor y a efectuar el correspondiente análisis a la contradicción que el sujeto vigilado presentó mediante radicado N°2014EE0147735C1, estableciéndose el contenido del presente informe.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. PROCESOS ADMINISTRATIVOS

2.1.1. Creación de la UIECC

El artículo 128 de la Ley 1474 de 2011 creó dentro de la estructura de la CGR la UIECC, cuya función es adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad, por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público, o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el desarrollo de los procesos correspondientes.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante Decreto N° 3006 del 19 de agosto de 2011, adicionó al sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la CGR, los cargos de Jefe de Unidad grado 04 y Contralor Delegado Intersectorial grado 04, los cuales fueron creados por el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

La CGR, en ejercicio de las facultades establecidas en el Decreto Ley 267 de 2000, reglamentó mediante las resoluciones orgánicas 6397 de 2011, 6497 de 2012 y 6792 de 2012, el funcionamiento de la UIECC.

2.1.2. Componente financiero

Para la ejecución de las actividades asignadas legalmente a la UIECC, la CGR contó con los recursos asignados en las leyes del presupuesto general de la nación (PGN) para las vigencias 2011, 2012 y 2013, conforme se exponen en la siguiente tabla:

Tabla N°. 2.1-1 Presupuesto – gastos personal UIECC 2011 a 2013 **Millones de \$**

Concepto Presupuestal	Totales Concepto
510101 Sueldos	5.452
510103 Horas Extras	121
510113 Prima de Vacaciones	300
510114 Prima de Navidad	615
510117 Vacaciones	285
510118 Bon. Espec. De Recreación	68
510123 Transporte	12

Concepto Presupuestal	Totales Concepto
510130 Capacitaciones	2
510150 Bonificación de Servicios	139
510152 Prima de Servicios	1.324
510160 Alimentación	3
510164 Otras Primas	1.436
510119 Bonificaciones	89
Total Gastos Asociados a la Nómina	9.846
VIATICOS	
Comisión	641
Transporte	458
Transporte Terrestre	31
Total Viáticos	1.130
Subtotal Gastos Funcionamiento UIECC	10.976

Fuente: Respuesta a requerimientos de la UIECC – Papeles de trabajo

El 89% de los gastos de funcionamiento ejecutados en la UIECC guarda relación con conceptos presupuestales asociados a la nómina, encontrándose que el 11% restante corresponde a recursos ejecutados por los conceptos de viáticos.

Adicionalmente, se identificaron recursos presupuestales ejecutados en la UIECC durante el período 2012 a 2013, diferentes a los asociados a nómina de la entidad, tal como se muestra a continuación:

Tabla N°. 2.1- 2 Otros Conceptos ejecutados UIECC 2012 a 2013 Millones de \$

Concepto	2012	2013	Total	Fuente
FUNCIONAMIENTO	1.029	839	1.868	PGN
Honorarios	715	753	1.468	PGN
Remuneración servicios técnicos	18	6	24	PGN
Viáticos y Gtos de Viaje	296	80	376	PGN
INVERSIÓN	319	-	319	PGN
Ampliación y Fortalecimiento Institucional	233	-	233	PGN
Fortalecimiento vigilancia fiscal	86	-	86	PGN
Total Otros Gastos UIECC	1.348	839	2.187	

Fuente: Respuesta a requerimientos de la UIECC – Papeles de trabajo

La CGR ejecutó durante las vigencias 2012 y 2013 en la UIECC, por conceptos presupuestales diferentes a los asociados a la nómina, una suma de \$2.187 millones, de los cuales el 85.41 % corresponden a gastos de funcionamiento y un

14.59 % corresponden a recursos de la inversión, con los cuales financió la realización de la contratación de servicios vinculada a la unidad.

De la información suministrada por la CGR, se establece que durante la vigencia 2011, la unidad no ejecutó partidas por conceptos diferentes a los asociados a la nómina.

El total de recursos ejecutados por la UIECC en el periodo auditado, ascendió a la suma de \$13.163 millones de pesos durante las vigencias 2011 a 2013. Esta cifra representa un 1.13% del total del Presupuesto General de la Nación aprobado para la CGR para las vigencias evaluadas (\$1.165.125 millones).

De los \$13.163 millones de pesos, por las partidas de gastos asociados a la nómina se consumieron \$9.846 millones y por las apropiaciones correspondientes a viáticos y otros conceptos se consumieron recursos en cuantía de \$3.317 millones.

Los gastos asociados a la nómina ejecutados por la UIECC, evaluados por nivel del empleo presentan el siguiente comportamiento:

Tabla N°2.1-3 Participación pagos nomina por nivel UIECC 2011 a 2013 **Millones de \$**

Concepto de Pago	Directivo	Asesor	Ejecutivo	Profesional	Técnico	Asistencial	Total Concepto
Sueldos	2.326	206	67	1.990	129	734	5.452
Horas Extras	-	20	-	1	-	100	121
Prima de Vacaciones	131	42	6	83	8	31	301
Prima de Navidad	266	50	6	205	16	72	615
Vacaciones	81	21	9	118	12	43	284
Bon. Espec. De Recreación	32	3	1	21	2	9	68
Transporte	-	-	-	-	-	12	12
Capacitaciones	-	-	-	2	-	-	2
Bonificación de Servicios	45	19	2	52	3	17	138
Prima de Servicios	909	154	6	185	11	60	1.325
Alimentación	-	-	-	-	-	3	3
Otras Primas	1.243	102	-	66	-	24	1.435
Bonificaciones	63	-	-	13	-	13	89
Total por Nivel	5.096	617	97	2.736	181	1.118	9.845

Fuente: Papeles de trabajo

El costo laboral generado por los Directivos asignados a la UIECC durante el periodo evaluado representa un 52% del total de los costos asociados a la nómina, el nivel asesor representa un 6%, el nivel ejecutivo un 1%, el nivel profesional un 28%, el nivel técnico un 2% y el nivel asistencial un 11%.

En respuesta al requerimiento relacionado con estado de costos asociados a la nómina de la UIECC, las Oficinas de Planeación y Sistemas de la CGR informaron mediante comunicados 2014EE0082291 del 09/05/2014, 2014EE0083747 y 2014EE0088472 sobre la distribución de horas hombre aplicadas a las diferentes labores adelantadas por los funcionarios vinculados a la UIECC durante el periodo 2011 a 2013, identificándose las siguientes cantidades:

Tabla N°2.1-4 Total Horas laboradas en procesos 2011 a 2013

Misional	Evaluación y seguimiento	Estratégico	Apoyo	Total Horas
74.975	841	1.144	80.790	157.750
48%	1%	1%	51%	100

Fuente: Sistemas y Planeación CGR

Se destaca en la anterior tabla, que lo procesos de apoyo consumieron el mayor número de horas laboradas, registrando el segundo lugar los procesos misionales, relación está que no se corresponde con la naturaleza para la cual fue creada la UIECC.

Conforme enuncia la CGR en su informe del Sistema de Costeo ABC, correspondiente a la vigencia 2012: *“Para el desarrollo del proceso de Control Estratégico, planeación y toma de decisiones, dirigido a la maximización de la asignación de los recursos apropiados para la CGR por vigencia, la Oficina de Planeación toma como insumos el aplicativo SISCO (Sistema de Costos - Módulo HDA- Registro de Horas Laboradas por Actividad), el consolidado del monto de la nómina anual y la información de ejecución presupuestal y contable originada desde la Gerencia Administrativa y Financiera de la entidad, así como los costos de los contratos de prestación de servicios, a fin de calcular el valor de los costos operacionales en su quehacer misional”*. La productividad de los procesos adelantados en la entidad parte de la distribución de los diferentes factores del costo, tomando como variable de asignación la aplicación de horas hombre reportadas por los funcionarios de cada dependencia.

El aplicativo SISCO parte de la asignación trimestral por funcionario de 472 horas hombre, lo cual resulta equivalente a 1.888 horas hombre año.

Conforme se identifica de la información suministrada por la CGR en las rendiciones de cuentas de la vigencia 2011, 2012 y 2013, en relación con el número de funcionarios por dependencia y a partir de la información entregada por la Oficina de Sistemas de la entidad auditada, las horas que se debieron aplicar a los diferentes procesos ejecutados en la UIECC, son las siguientes:

Tabla N°2.1-5 Total Horas contratadas en procesos 2011 a 2013

Vigencia	Hras. Contratadas	N° funcionarios por trimestre
2011	7.080	15 intersectoriales en 1 trimestre de 2011
2012	109.504	58 funcionarios en 4 trimestres de 2012
2013	134.048	71 funcionarios en 4 trimestres de 2013
Total Horas disponibles	250.632	

Fuente: Sistemas – Papeles de trabajo auditor.

Acorde con las horas contratadas por funcionario, para un periodo de 3 años, se debieron aplicar 250.632 horas hombre a los diferentes procesos en los que participó la planta de funcionarios de la CGR asignados a la UIECC.

Hallazgo N°1. Ausencia de control de horas hombre contratadas para la UIECC (A)

De la comparación de las cifras contenidas en las tablas N°2.1-4 y 2.1-5, se establece que del 100% de horas contratadas, solamente el sistema de costos de la entidad reporta la aplicación efectiva a los procesos de la UIECC de un 63%, lo que lleva a establecer que frente al 37 % del tiempo contratado, no existe registro de las actividades en las cuales se aplicó.

Resulta procedente, enunciar que en el informe del Sistema de Costeo ABC correspondiente a la vigencia 2012 preparado por la Oficina de Planeación de la CGR, se hace la siguiente precisión *“Como resultado del análisis, es posible detectar problemas en la capacidad ejecutora del área o deficiencias en la planificación de sus actividades, procesos, macroprocesos para el uso de los recursos cuantitativos y cualitativos existentes durante el periodo (Recurso Humano Propio, Infraestructura, Logística y Contratos). Las causas de los problemas de operación pueden verse reflejadas en la no ejecución de las partidas planificadas para estas actividades, etc.; contrario sensu, en metas alcanzadas a un menor costo como un indicador de una buena gestión.”*

Sin embargo, se debe puntualizar que en el mismo documento citado anteriormente, se citan algunas limitaciones observadas en la construcción del análisis de costos, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- Bajo empoderamiento de algunos funcionarios en los diferentes niveles jerárquicos, para efectuar el registro de actividades realizadas en el aplicativo.
- Inexistencia de mecanismos que obliguen a los funcionarios a efectuar el registro de sus actividades en el aplicativo de costos, creando *“distorsiones frente al análisis en el uso de los valores consolidados en el aplicativo SISCO, haciendo ineficaz su articulación con la contabilidad y presupuesto en la determinación del valor cuantitativo y cualitativo de éstas, por proceso, macroproceso, dependencia, nivel del cargo y tipo de fuente utilizada para el funcionamiento de la entidad en el ejercicio del control fiscal.”*

En conclusión, se puede establecer que los limitantes actuales del sistema de costeo empleado por la CGR, no permite identificar de forma clara, precisa y concreta, si el uso dado a los recursos asignados durante el periodo 2011 a 2013 de la UIECC fue el más efectivo y eficiente, para determinar si la entidad dio cumplimiento a los principios constitucionales consagrados en el artículos 209 de la CN y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo, frente al cual la CGR deberá implementar las acciones necesarias para eliminar las causas que le dieron origen, incluyéndolas en su plan de mejoramiento institucional, producto del presente informe.

2.1.3. Componente Talento Humano

El artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, definió a la UIECC como una dependencia adscrita al Despacho del Contralor General, estableciéndose que la misma será dirigida por un Jefe de Unidad del mismo nivel de los Jefes de las Oficinas Asesoras.

Mediante el Decreto 3006 de 2011, se adicionó el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de los empleos de la CGR, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, incorporándose a la planta en los Niveles Directivos los cargos de Jefe de Unidad Grado 04 y de Contralor Delegado Intersectorial Grado 04.

Conforme a lo definido en los manuales de funciones y competencias vigentes durante el periodo 2011 a 2013, los principales propósitos de los cargos directivos asignados a la UIECC son los siguientes:

Tabla N°2.1- 6 Funciones Cargos Directivos UIECC 2011 a 2013

Nivel Directivo	Funciones
Jefe de Unidad Grado 04	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y adoptar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal en el cumplimiento de la misión organizacional de la CGR. • Coordinar con los Contralores Delegados Intersectoriales, el trámite de las auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional, que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público, para dar cumplimiento a la misión de la entidad. • Disponer y coordinar con los Contralores Delegados Intersectoriales, el trámite de las auditorías especiales o

Nivel Directivo	Funciones
	<p>investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional, que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público, para dar cumplimiento a la misión de la entidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar en coordinación con la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, las Contralorías Delegadas Sectoriales e Intersectoriales, los estudios, antecedentes y hallazgos previos obtenidos para definir las acciones a seguir. • Coordinar con las respectivas Contralorías Delegadas Sectoriales e Intersectoriales y la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la conformación de grupos especiales de reacción inmediata revestidos con las facultades de policía judicial, para que garanticen la pronta recolección de pruebas y orientación igualmente inmediata de las investigaciones a que haya lugar. • Orientar el proceso de control fiscal micro y el proceso de responsabilidad fiscal en el que converjan diferentes sectores, para avocar con celeridad y prontitud las investigaciones preliminares y/o procesos de responsabilidad fiscal que demanden una intervención inmediata y urgente de la CGR. • Instaurar y constituirse en instancia de coordinación de los distintos sectores que integran la planeación del control fiscal establecidas por el ente de control.
<p>Contralor Delegado Intersectorial Grado 04</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y adoptar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la vigilancia de la gestión fiscal de los sectores convergentes para el cumplimiento de la misión organizacional de la CGR. • Responder ante el Contralor General de la República, por los resultados de la vigilancia fiscal intersectorial, en todas sus etapas en las entidades sujetos de control que le sean asignadas, para contribuir al cumplimiento de la misión institucional. • Articular y decidir respecto de los temas de confluencia y convergencia que surjan entre las Contralorías Delegadas Sectoriales, de acuerdo con las normas legales vigentes. • Adelantar auditorias especiales en la que converjan diferentes sectores o investigaciones fiscales relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público. • Coordinar y articular el control fiscal micro y la responsabilidad fiscal en el que converjan diferentes sectores, para avocar con celeridad y prontitud las

Nivel Directivo	Funciones
	<p>investigaciones preliminares y/o procesos de responsabilidad fiscal que demanden una intervención inmediata y urgente de la CGR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recibir y adelantar las indagaciones preliminares e investigaciones fiscales que le asigne o delegue el Contralor General de la República. • Dirigir de manera articulada con los Contralores Delegados Sectoriales las auditorias bajo su responsabilidad, respecto de temas de control fiscal cuya transversalidad funcional se establezca. • Definir conjuntamente con el jefe de la UIECC, los contralores delegados sectoriales, la Contraloría Delegada de Económica y Finanzas Públicas y la Oficina de Planeación; las fuentes y flujos de información que deben compartir, las materias de análisis, investigación y de resultados relevantes de su vigilancia fiscal, observando como principio rector la simplificación y racionalización de las exigencias de información y evitar la duplicidad de solicitudes que de la misma se realicen a los sujetos pasivos de la vigilancia fiscal. • Efectuar los pronunciamientos y ejercer la vigilancia que corresponda, en lo relativo al control de la contratación de urgencia manifiesta de las entidades objeto de auditorías e investigaciones especiales asignadas, en los términos dispuestos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y las demás disposiciones sobre la materia.

Fuente: Res. Reglamentaría 035 de 2011 CGR

Resulta evidente, de la lectura de la funciones de los Jefes de Unidad y de los Contralores Intersectoriales asignados a la UIECC, el papel relevante que estos cargos tienen para el direccionamiento, ejecución y evaluación de la actividades que se adelantan en esta unidad.

Por ello, resulta contrario al propósito de dichos empleos, la elevada rotación que durante el periodo objeto de auditoría, se observó, tal como se enuncia a continuación:

Tabla N°2.1-7 Cargos proveídos Nivel Directivo UIECC

Vigencia	Nombre	Fecha de nombramiento	Fecha de retiro	Permanencia Meses
2011	Marino León Tadeo	05/10/2011	17/01/2012	3,47
2012	Héctor Javier Osorio Botello	01/02/2012	08/05/2012	3,23
2012	Adriana Maria Posso Rodriguez	08/05/2012	27/06/2012	1,67
2012	Claudia Cristina Serrano Evers	27/06/2012	12/12/2012	5,60
		08/10/2012	12/12/2012	2,17
2012	Raimundo José Vélez	12/12/2012	07/05/2013	4,87

Vigencia	Nombre	Fecha de nombramiento	Fecha de retiro	Permanencia Meses
	Cabrales			
2013	German Silva Garcia	07/05/2013	24/09/2013	4,67
2013	Claudia Cristina Serrano Evers	24/09/2013	31/12/2013 *	3,27

Fuente: Hojas de trabajo auditor

*Se toma fecha de corte el 31/12/2013 periodo auditado.

Hallazgo N°2. Elevada rotación de cargos directivos en la UIECC (A)

De la lectura de la anterior información, se evidencia que en algunos casos los Jefes de Unidad de la UIECC solamente permanecieron en el cargo un mes, menos de tres meses o cuatro meses, estableciéndose una permanencia promedio de 3.6 meses en el desempeño de un cargo que resulta vital para el logro de los objetivos propuestos en la Ley 1474 al crear la UIECC y el cargo de Jefe de Unidad, generándose un riesgo en el logro de los principios establecidos en el artículo 209 de la CN y artículo 3 de la Ley 489 de 1998, en especial en lo relacionado con la eficacia y efectividad para el cual se crea el empleo público.

La alta rotación en los cargos que deben liderar las actividades que le corresponde realizar a la UIECC, dejan entrever deficiencias en los procesos de selección de quienes han sido designados como Jefes de Unidad, generándose desgaste a los procesos administrativos de selección y vinculación por parte de la Gerencia de Talento Humano de la CGR.

Lo anterior constituye un hallazgo administrativo, frente al cual la CGR deberá implementar las acciones necesarias para eliminar las causas que le dieron origen, incluyéndolas en su plan de mejoramiento institucional, producto del presente informe.

Por otra parte, del análisis de la información remitida por la Jefe de la UIECC de la entidad auditada mediante radicados 2013EE0132574 del 24/10/2013 y 204EE0084835 del 14/05/2014, en respuesta a requerimientos formulados por los auditores de la AGR, se estableció que durante la totalidad del periodo 2011 a 2013, esta unidad contó con la siguiente planta de funcionarios para la realización de sus actividades:

Tabla N°. 2.1-8 Funcionarios asignados a UIECC 2011 a 2013

Denominación del empleo	Cantidad
Asesores de gestión - Grado 01	5
Auxiliar administrativo - Grado 03	18
Auxiliar Operativo - Grado 01	4
Auxiliar Operativo - Grado 02	4
Contralor Delegado Intersectorial - Grado 4	37

Denominación del empleo	Cantidad
Coordinador de Gestión - Grado 03	1
Jefe de Unidad - Grado 04	6
Profesional especializado - Grado 03	14
Profesional especializado - Grado 04	2
Profesional universitario - Grado 01	41
Profesional universitario - Grado 02	5
Secretaria (o) - Grado 04	10
Secretaria ejecutiva - Grado 05	2
Tecnólogo - Grado 01	4
Total funcionarios 2011 a 2013	153

Fuente: Hojas de trabajo auditoría UIECC

La anterior información presenta una diferencia con la reportada por la CGR durante las vigencias 2011 a 2013 en la rendición de la cuenta de cada periodo, en los archivos soporte del formato N°14 “Estadísticas del Talento Humano”, los cuales muestran un total de 136 funcionarios asignados a la UIECC, evidenciándose una diferencia de 17 funcionarios, situación está que resta confiabilidad a la información producida sobre el talento humano por la CGR.

Efectuada la verificación en trabajo de campo del cumplimiento de los requisitos establecidos en el manual de funciones de la entidad auditada, se estableció que:

- La totalidad de los funcionarios de los niveles Jefe de Unidad, Contralores Delgados Intersectoriales, Asesores de Gestión, Coordinadores de Gestión y Profesionales Especializado, que fueron nombrados en la UIECC durante el periodo 2011 a 2012, cumplieron con los requisitos del manual de funciones vigente al momento de la posesión.
- La Contraloría General de la República, generó los ajustes necesarios en los manuales de funciones para los cargos asignados a la planta de funcionarios que prestó su servicios en la UIECC durante el periodo auditado, lo anterior conforme las facultades señaladas en el artículo 7 del Decreto 269 de 2000.
- Mediante Resolución Orgánica 6397 del 12/10/2011, la CGR determinó el funcionamiento interno de la UIECC y durante el periodo auditado, la CGR contó con los siguientes actos administrativos para la conformación de la planta de la UIECC y la definición de los manuales de funciones de la misma: Resolución Orgánica N° 5044 de 2000, Resolución Reglamentaria N°0135 de 20/09/2011, Resolución Reglamentaria N°0147 de 30/11/2011 y Resolución Reglamentaria N°0216 de 2013.
- Para el desarrollo de las actividades misionales de la UIECC, la CGR suscribió contratos de prestación de servicios profesionales durante las vigencias

auditadas, observándose dentro de la muestra analizada que los contratos ejecutados se ajustaron a los lineamientos identificados en los estudios previos en relación con la formación profesional y la experiencia requerida, así mismo se evidenció que los contratistas entregaron sus informes de actividades mensuales, en los que se identifica la realización de actividades relacionadas directamente con la labor misional de la UIECC.

Lo anterior, sin perjuicio de las observaciones que se formularan a dichos contratos en la Auditoría Especial a la Contratación de Servicios que adelantó la AGR a la vigencia 2013 en la CGR.

Así mismo, se evidencia que la conformación de la planta de la UIECC no fue la más acertada para atender los asuntos competencia de la misma, conforme se expondrá en el aparte relacionado con la declaración de hechos de impacto nacional y el posterior levantamiento del mismo, en los cuales se cita como principal justificación argumentos relacionados con la descongestión de los procesos en la unidad, por la complejidad de los temas a tratar, por razones de la magnitud del presunto daño y su cuantía, y por la discrecionalidad del nominador para asignar la competencia frente a los diferentes procesos de responsabilidad fiscal.

2.2. PROCESOS MISIONALES

2.2.1. Competencia de la UIECC y motivación de actos administrativos de declaratoria de hechos de impacto nacional.

En cuanto a la competencia de la UIECC, mediante oficio del 15 de mayo del año 2014, se solicitó a la Jefe de la UIECC, informar cual era la competencia de los contralores intersectoriales para atender los asuntos a su cargo y copia del respectivo acto del cual se deriva su competencia; para lo cual la Jefe de la UIECC, en oficio del 16 de mayo de 2014, radicado bajo el número 2014EE0087480 responde lo siguiente: *“me permito anexar las Resoluciones 6397 de 2011 y 6497 de 2012, donde se encuentra reglamentada la competencia de los Contralores Delegados Intersectoriales establecida en el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011”*.

Al revisar la normatividad anteriormente citada se encuentra que el legislador con la finalidad de fortalecer las acciones en contra de la corrupción, a través del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, creó dentro de la estructura de la Contraloría General de la República la UIECC, adscrita al Despacho del Contralor General.

Adicionalmente la Ley 1474 de 2011, crea once (11) cargos de Contralor Delegado Intersectorial en la UIECC, quienes desarrollarán sus funciones con la finalidad de adelantar auditorías especiales o investigaciones relacionadas con hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad por el riesgo inminente de pérdida o afectación indebida del patrimonio público o para establecer la ocurrencia de hechos constitutivos de responsabilidad fiscal y recaudar y asegurar las pruebas para el adelantamiento de los procesos correspondientes.

Posteriormente por medio de la Resolución orgánica número 6397 del 12 de Octubre de 2011, expedida por la Contralora General de la República, se determina el funcionamiento interno de la UIECC, para lo cual en el artículo segundo de la citada Resolución, establece que el Contralor General de la República de oficio determinará los hechos de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de que trata el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

El artículo 3 de la Resolución 6397 del 12 de octubre de 2011, denominado competencia, señala *“La Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, tendrá autonomía funcional en lo de su competencia y estará adscrita al Despacho del Contralor General de la República para efectos administrativos y logísticos. A través de los Contralores Delegados Intersectoriales, adelantará las auditorías, las indagaciones preliminares a que haya lugar y conocerá en primera o única instancia de los procesos de responsabilidad fiscal que conforme al artículo 128 de la Ley 1474 de 2011 le sean asignados a dicha Unidad.*

Dentro del marco de las reglas de competencia constitucionales y legales asignadas a la Contraloría General de la República, la Unidad de Investigaciones Especiales contra la corrupción, a través de las Contralorías Delegadas Intersectoriales, avocara el conocimiento de los asuntos determinados como de impacto nacional que exijan la intervención inmediata de la entidad, cualquiera que sea el tipo o naturaleza de los entes o sujetos vigilados o implicados.

De estos procesos conocerá en segunda instancia el Despacho del Contralor General de la República en los términos del artículo 4 de la Resolución Orgánica 5500 de 2003”.

Posteriormente mediante la Resolución Orgánica 6497 del 29 de febrero de 2012, se modifica la Resolución Orgánica 5500 de 2003, en tal sentido adiciona el artículo 5°, **“COMPETENCIA DE LAS CONTRALORÍAS DELEGADAS INTERSECTORIALES. Las Contralorías Delegadas Intersectoriales serán competentes para conocer en primera instancia de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal que sean declarados como de impacto nacional, con independencia de las calidades o fuero que gocen las personas presuntamente involucradas en los hechos investigados”.**

Sin embargo, se le recomienda a la CGR, revisar la competencia asignada por la Ley, con la finalidad de que la misma no sea desbordada y para preservar el principio de legalidad.

Hallazgo N°3. : Falta de motivación de los actos administrativos, a través de los cuales se declararon hechos de impacto nacional (A)

En trabajo de campo se identificó y revisó el 100% de los actos administrativos proferidos por la UIECC, en total 247 autos, de los cuales 209 son autos mediante los cuales se declararon hechos de impacto nacional, 35 autos mediante los cuales se levantó la connotación de impacto y 3 autos mediante los cuales se aclara y/o modifica algún asunto. Estos actos administrativos corresponden al periodo comprendido entre el mes de octubre de 2011 y el mes de abril del año 2014, periodo que fue objeto de evaluación por esta auditoría durante el trabajo de campo.

De los 209 actos administrativos por medio de los cuales se declararon hechos de impacto nacional, tan solo once (11) autos, se encuentran motivados, cuya justificación o motivación es: **a.** Por la cuantía; **b.** Por la cuantía y por las circunstancias que rodean los hechos; **c.** Dada la importancia que contiene la infraestructura vial para el desarrollo económico y social de país aunado a la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio celebrados con diferentes países. **d.** Por la trascendencia e importancia económica del presunto hallazgo fiscal. **e.** Por la importancia que tienen los proyectos de inversión para el desarrollo económico y social del país y en especial aquellos invertidos en el proyecto Aeropuerto de Palestina, hoy aeropuerto del café Aerocafé. Los autos restantes carecen de motivación y el único argumento para declarar los hechos de impacto nacional se fundamenta en decir: “...de acuerdo con el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, se considera un hecho de impacto nacional”.

Con base en lo anterior se evidencia que los actos administrativos no se encuentran motivados, no hay claridad respecto de que se entiende por hechos de impacto nacional y mucho menos cual es el criterio de la Contralora para declarar un hecho de impacto nacional.

La declaratoria de hechos de impacto nacional, implica que tales hechos deben tener una clara -cuantificada y cualificada-, trascendencia de orden nacional, lo cual supone que cuando se dan controles excepcionales, tales asuntos, por ser de competencia originaria de los Contralores Territoriales, no pueden ser catalogados como de impacto nacional.

A la anterior irregularidad se le agrega el hecho de que ciertos procesos, cuyos hechos han dado pie para dicha declaratoria, después son “desimpactados”, como

con curiosa gramática se describe, rompiendo con ello la lógica de los efectos trascendentes (impacto) que una vez producidos no podrá desaparecer su identidad fáctica, situación aquella que demuestra la ausencia de motivación.

Pues bien, en consonancia con lo manifestado, la Corte Constitucional en Sentencia SU-205 de 1998, se pronunció respecto de la motivación de los actos administrativos, señalando:

“La motivación responde al principio de publicidad, entendiendo por tal la instrumentación de la voluntad como lo enseña Agustín Gordillo quien resalta su importancia así:

La motivación del acto, contenida dentro de lo que usualmente se denomina “los considerandos” del acto, es una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto; constituye por lo tanto la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad. De la motivación sólo puede prescindirse en los actos tácitos, pues allí no hay siquiera una manifestación de voluntad; salvo en ese caso, ella es tan necesaria en los actos escritos como en los actos verbales.

Por tratarse de una enunciación de los hechos que la administración ha tenido en cuenta, constituye frente a ella un “medio de prueba en verdad de primer orden”, sirviendo además para la interpretación del acto.

La explicación de las razones por las cuales se hace algo es un elemento mínimo a exigirse de una conducta racional en un Estado de derecho; no creemos en consecuencia que la motivación sea exigible sólo de los actos que afectan derechos e intereses de los administrados, resuelvan recursos, etc., como sostiene alguna doctrina restrictiva; todos los actos administrativos a nuestro modo de ver, necesitan ser motivados. De cualquier manera, en lo que respecta a los “actos administrativos que son atributivos o denegatorios de derechos”, es indiscutida e indiscutible la necesidad de una “motivación razonablemente adecuada”, como tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación”.

Igualmente referente a la necesidad de motivación de los actos administrativos, la Corte Constitucional en sentencia SU.917/10 efectuó las siguientes consideraciones:

“El deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente”

“La discrecionalidad que excepcionalmente otorga la ley nunca es absoluta, con lo cual se evita que se confunda con la arbitrariedad y el capricho del funcionario. La discrecionalidad relativa atenúa entonces la exigencia de motivación de ciertos actos, aún cuando no libera al funcionario del deber de obrar conforme a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa y podrían dar lugar a la nulidad de actos por desviación de poder o por las causales previstas en el artículo 84 del CCA”

En este orden de ideas debe advertirse, que el caso que nos ocupa no corresponde al ejercicio de una facultad discrecional, sino precisamente reglada, en la medida que solamente si se demuestra y justifica en el caso concreto (demostración que debe ser plasmada en la motivación del acto), que se trata de hechos que tienen esa trascendencia nacional, se podrá efectuar tal declaración.

Si bien el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, establece que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que estos pueden ser demandados en cualquier momento, para que se declare la nulidad. El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, establece que: *“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general”*.

“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.

En tal sentido la declaración de un hecho de impacto nacional exige un análisis complejo, que además de los fundamentos, soportes y estudio jurídico que se predica de ellos, demanda una intervención inmediata y oportuna, ya que su impacto hace necesario la entrega de resultados oportunos y satisfactorios a nivel nacional, porque de lo contrario se concluye que dichas actuaciones no requerían ser de competencia de la UIECC.

Con fundamento en lo anterior considera la AGR, que la CGR, debe diseñar y/o estructurar un procedimiento claro, respecto a que se consideran hechos de impacto nacional y que los mismos se encuentren debidamente motivados, razón por la cual el presente hallazgo con connotación administrativa deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

Hallazgo N°4. : Falta de control e Inconsistencia en la expedición de actos de impacto nacional (A)

En trabajo de campo se encontró que se declaró de impacto nacional un mismo hecho, a través de dos (2) autos, con número y fechas diferentes, los cuales corresponden a:

➤ El auto 046 del 22 de noviembre de 2011, mediante la cual se declaró de impacto nacional lo referente a: *“Que mediante auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal número CD 6-044-10, la Contraloría tiene conocimiento de presuntas irregularidades y detrimento patrimonial causado al erario público como consecuencia de una conciliación judicial celebrada el día 26 de octubre de 2006, mediante la cual el INVIAS se obliga a cancelar la suma de \$74.000.000.000 MIL MILLONES DE PESOS a los demandantes. Entidad afectada INVIAS”, a su vez estos mismos hechos fueron declarados de impacto nacional a través del auto 011 del 30 de marzo de 2012.*

➤ Igual situación se presenta con los autos de impacto 002 del 21 de octubre de 2011 y el 033 del 8 de noviembre de 2011, referente a los siguientes hechos: *“Que mediante auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal número CD 000263, la Contraloría tiene conocimiento de presuntas irregularidades con ocasión del contrato de concesión 66040 de 2004, a través de los cuales se entregaron las estaciones de peajes Chusaca y Chinauta al concesionario CONCESIÓN AUTOPISTA BOGOTÁ GIRARDOT S.A y en su operación se determinó por la auditoría la inaplicación de la Resolución No 007100 de 2003, generando un cobro en exceso de la tarifa”.*

Lo anterior genera que la información no sea confiable y afecta el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Si bien es cierto tal como lo afirma la CGR en el escrito a la contradicción, las inconsistencias solo se refieren a un mínimo porcentaje, es claro que por parte del ente auditado se deben diseñar y existir controles para evitar este tipo de errores, en tal sentido se genera un hallazgo administrativo que deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

Hallazgo N°5. : Falta de motivación de los actos administrativos, a través de los cuales se “desimpacto” o se levantó la connotación de impacto (A)

En trabajo de campo se identificó que a través de 35 actos administrativos, se le levanto la connotación de impacto.

Los argumentos de los actos administrativos, para levantar la connotación del impacto se resumen en:

a) *“La Contralora General de la República en uso de sus facultades discrecionales que le otorga la Constitución y la Ley, considera procedente por razones de descongestión, asignar a (...)”*

b) En el auto 041-2012, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“Que practicada la revisión a los informes finales resultados de la actuación especial, que dio lugar a la expedición del citado auto de impacto, se observa, que se trata de hechos y actuaciones de diversa naturaleza atribuibles a distintas entidades territoriales, circunstancias que en consideración a la capacidad operativa que exige el proceso de responsabilidad fiscal y por virtud del desarrollo de los principios de economía y celeridad, amerita que los asuntos que integran esta actuación especial deban ser distribuidos , para su conocimiento, en cabeza de las gerencias departamentales colegiadas, dadas las competencias asignadas a estas y en consideración a que los casos pueden ser llevados con la misma oportunidad y producir los mismos resultados de eficacia, en el marco de las competencias ordinarias del conocimiento” .*

c) En el auto 043-2012, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“para declarar de impacto nacional los hallazgos del Consejo Superior de la Judicatura, se tuvo en cuenta la importancia, presupuesto y representatividad de la entidad auditada, además de los preceptos y consideraciones expuestas en el artículo 128 de la Constitución Política Colombiana. Que no obstante lo anterior y sin desconocer la importancia que revisten los mencionados hallazgos fiscales, la Contralora General de la República en uso de sus facultades discrecionales que le otorga la Constitución y la Ley , considera procedente por razones de descongestión, asignar a ...”*

d) En el auto 103-2013, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“Que en uso de las facultades que le otorga la Constitución, la Ley y el Reglamento, se considera procedente por razones de la magnitud del presunto daño y cuantía, levantar la calificación de impacto nacional y asignar a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva el proceso de responsabilidad fiscal UCC-PRF-0051-13 para lo de su competencia”*

e) En el auto 104-2013, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“Que en uso de las facultades que le otorga la Constitución, la Ley y el Reglamento, se considera procedente por razones de la magnitud del presunto daño y cuantía, levantar la calificación de impacto nacional y asignar a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva para lo de su competencia”*

f) En el auto 105-2013, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“la Resolución 7192 del 20 de junio de 2013 señala en su artículo 8 que la Contralora General de la República atendiendo criterios de complejidad, podrá asignar el trámite de las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal de impacto nacional contra funcionarios aforados entre otros a los contralores Delegados sectoriales. que en uno de sus facultades que le otorga la constitución , la Ley y el reglamento , se considera*

procedente por razones de complejidad asignar a la Contralora Delegada para el sector social el conocimiento del proceso de responsabilidad fiscal UCC-PRF-006-12”

g) En el auto 115-2013, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“Que en uso de las facultades que le otorga la Constitución, la Ley y el Reglamento, se considera procedente por razones de la magnitud del presunto daño y cuantía, levantar la calificación de impacto nacional y asignar el referido proceso a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva”.*

h) En el auto 117-2013, se justifica el levantamiento de la connotación de impacto así: *“Que en uso de sus facultades que le otorga la constitución, la Ley y el reglamento, se considera procedente por razones de la magnitud del presunto daño y su cuantía, levantar la calificación de impacto, que se relacionan con la indagación preliminar”.*

Como puede observarse, carecen de motivación suficiente y más aún no es coherente que los actos, a través de los cuales se levantó la connotación de impacto tenga como justificación la magnitud del daño, la cuantía o la complejidad del asunto; pues precisamente por esta característica especial, estos hechos deben ser de competencia de la UIECC. En tal sentido adquiere mayor firmeza que la declaratoria de hechos de impacto nacional debe estar debidamente motivada.

Resultando esto contrario a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, el 3 de la Ley 489 de 1998 y el 3 de la Ley 1437 de 2011, generándose con ello un riesgo de nulidad de las actuaciones enunciadas.

Consultada la definición de impacto según la Real Academia de la Lengua Española, se encuentra que:

- “1. *Choque de un proyectil o de otro objeto contra algo.*
2. *Huella o señal que deja.*
3. *Efecto de una fuerza aplicada bruscamente.*
4. *Golpe emocional producido por una noticia desconcertante.*
5. *Efecto producido en la opinión pública por un acontecimiento, una disposición de la autoridad, una noticia, una catástrofe, etc.”*

El impacto es el choque o la colisión de dos objetos o seres. Por ejemplo: *“El impacto entre el tren y el ómnibus dejó como saldo tres personas muertas y decenas de heridos”, “La precaria vivienda no soportó el impacto del granizo y acabó por derrumbarse con sus habitantes en el interior”, “Cuando ambos jugadores saltaron a cabecear, se produjo un fuerte impacto entre sus cabezas y tuvieron que ser hospitalizados”.*

Impacto también es la huella o señal que deja el mencionado choque: *“El impacto del meteorito en el campo puede apreciarse con claridad desde el helicóptero”, “Los impactos de bala en la puerta del negocio son un claro testimonio de la violencia del robo”, “La pared de la sala muestra el impacto de una pelota, prueba irrefutable de que alguien estuvo jugando al fútbol en el interior de la casa”.*

En este orden de ideas se concluye que después de haberse producido un hecho que genera un impacto, no resulta posible retrotraer una situación a su estado original.

Es claro, que al crearse la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, lo que pretendió el legislador, es que ciertos hechos que sucedían en el país, demandaban una intervención inmediata y oportuna de la CGR, debido a la complejidad, la cuantía y el impacto que los mismos hechos generan en el ámbito nacional; por lo cual se exige la actuación oportuna por parte de la “UIECC”, y en tal sentido no es de recibo que sí precisamente se dan dichas características o elementos para declararse un hecho de impacto nacional, posteriormente y sin ningún tipo de resultados para el país, el Contralor decida “desimpactarlos”, por las mismas causas que los impacto.

En tal sentido se genera un hallazgo administrativo que deberá ser incluido en el plan de mejoramiento.

Grupos Especiales de Reacción Inmediata (GRI)

Finalmente el artículo 115 de la Ley 1474 de 2011, establece que los organismos de Vigilancia y Control Fiscal crearán un grupo especial de reacción inmediata con las facultades de policía judicial previstas en la Ley 610 de 2000, el cual actuará dentro de cualquier proceso misional de estos Organismos y con la debida diligencia y cuidado en la conservación y cadena de custodia de las pruebas que recauden en aplicación de las funciones de policía judicial en armonía con las disposiciones del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza de las mismas. Estas potestades deben observar las garantías constitucionales previstas en el artículo 29 de la Constitución Política.

A través de oficio del 15 de mayo de 2014, se le solicitó a la UIECC, relacionar los actos administrativos por medio de los cuales se constituyeron los GRI, desde la creación de la Unidad hasta la fecha, y mediante oficio del 16 de mayo la Jefe de la Unidad respondió: *“Así mismo me permito informar que en la Unidad no se han conformado grupos de reacción inmediata en la Unidad”.*

Por lo cual se concluye que la UIECC no ha desarrollado actuaciones de auditoría mediante la conformación o coordinación de grupos GRI.

2.2.2. Indagaciones Preliminares

En el formato F-16 de la rendición de la cuenta de las vigencias 2012 y 2013 la CGR reportó 32 indagaciones preliminares tramitadas por la UIECC, de las cuales 13 corresponden al 2012 y 19 a 2013, representan una cuantía de \$ 256.210 millones, en 2012 (\$ 206.504 millones) y en el 2013 (\$ 49.706 millones), en cuanto a la vigencia 2011 no se reportó indagación alguna de conformidad con el siguiente detalle:

Tabla 2.2-1. Indagaciones Preliminares reportadas Millones de pesos

Vigencia	Total	%	Cuantía	%
2011	0	0%	0	0%
2012	13	40,6%	206.504	80.6%
2013	19	59.4%	49.705	19.4%
Total	32	100,00%	256.209	100,00%

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencia 2012 - 2013.

En 32 indagaciones preliminares el tiempo promedio entre el traslado del hallazgo y el auto de apertura de la IP fue de 2,7 meses que oscila entre 1 y 14 meses.

Las indagaciones preliminares se originaron en proceso auditor, participación ciudadana y otros, tal como lo indicamos en la siguiente tabla:

Tabla 2.2-2. Origen Indagaciones Preliminares Millones de pesos

Origen	No. Procesos	%	Cuantía	%
Proceso Auditor	7	21.9	13.210	5.15
Participación Ciudadana	16	50	221.580	86,50
Otros	9	28,10	21.419	8.35
Total	32	100	256.209	100

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencia 2012-2013.

La tabla anterior evidencia que el 50% de las diligencias preliminares se inician como resultado de los mecanismos de participación ciudadana, situación que demuestra la importancia de la divulgación y promoción de estos mecanismos ya que la ciudadanía se convierte en sujeto activo en la vigilancia de los recursos públicos.

Según lo determinan las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, artículos 39 y 107 respectivamente, el plazo previsto para la práctica de pruebas es de 6 meses, sin

embargo pudimos verificar en la información reportada que este término fue excedido en las siguientes IP:

Tabla 2.2-3. Término de las indagaciones preliminares Millones de pesos

Cumplimiento de términos	Nro. Procesos	%	Cuantía	%
Indagaciones dentro término legal 6 meses	27	84,3%	24.190	48,67%
Indagaciones que excedieron término legal 6 meses	5	15,6%	25.515	51,33%
Totales	32	100%	49.705	100%

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencias 2012 - 2013.

En conclusión en 27 indagaciones preliminares que equivale al 84.3% del total reportado cumplieron el término legal establecido para su trámite, sin embargo el 15.6% de estas, que representan el 51.33% de la cuantía, sigue presentando incumplimiento de los términos en su trámite según lo establecido en la Ley 610 de 2000.

Las indagaciones rendidas tienen una antigüedad entre 1 y 2 años:

Tabla 2.2-4. Vigencia apertura Indagaciones Preliminares Millones \$

Vigencia apertura	No. IP	%	Cuantía	%
2011	3	9,30%	\$ 18.083	7,06%
2012	14	43,75%	\$ 201.743	78,74%
2013	15	46,80%	\$ 36.383	14,20%
TOTALES	32	100%	\$ 256.209	100%

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencias 2012-2013

En la tabla anterior se evidencia que las indagaciones más antiguas tienen auto de apertura del 2011 y representan un 7,6% de la cuantía total de las IP que tramita la UIECC y la cuantía más representativa se refleja en las que tienen auto de apertura del año 2012 con un porcentaje de 78,74% del total de la cuantía de las IP tramitadas por la UIECC.

El trámite surtido entre en las diligencias preliminares durante las vigencias 2012-2013 por la UIECC es el siguiente:

Tabla 2.2-5. Estado de las indagaciones preliminares a 31-12-13 Millones de \$

Estado procesos	Nro. Procesos	%	Cuantía	%
Archivo por improcedencia	2	6,25%	0	0,00%
Pasa a PRF	5	15,63%	200.420	78,23%
En trámite	25	78,3%	55.789	21,77%
TOTALES	32	100%	256.209	100%

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencia 2012 - 2013.

Las indagaciones en trámite suman 25, que corresponden al mayor porcentaje en número con el 78.3% y se encontraron cinco (5) que pasaron a proceso de responsabilidad fiscal que representan un 78,23% de la cuantía.

De las labores adelantadas en el trabajo de campo, del análisis de los antecedentes contenidos en la información de las cuentas rendidas por la CGR correspondientes a las vigencias 2012 y 2013 y del análisis realizado a la contradicción presentada por la CGR con radicado No. 2014-233-004932-2 se establecieron las siguientes observaciones:

Hallazgo N°6. Indagaciones preliminares que exceden el término legal (A)

En 20 indagaciones preliminares en curso que representan el 59,38% del total, se pudo constatar que el tiempo transcurrido entre el auto de apertura de la Indagación Preliminar y el Auto de Apertura de Proceso de Responsabilidad Fiscal, es en promedio de 12 meses al 31/12/2013, tiempo que se encuentra por fuera de lo regulado en la Ley 610 de 2000, en su artículo 39 que dispone “*un término máximo de seis (6) meses*” para adelantar esta etapa pre procesal, teniendo como ejemplo los siguientes procesos:

Tabla N°. 2.2- 6 Diligencias que superan los seis (6) meses legales para adelantar indagación preliminar
Millones de \$

Código de Reserva	Fecha de auto de apertura de indagación preliminar	Valor presunto detrimento	Decisión	Fecha Decisión *	Entre Apertura IP y Decisión Apertura Proceso en meses
22	15/03/2013	Sin reportar	Cierre IP y Apertura PRF	31/12/2013	9
5	26/11/2012	Sin reportar	Apertura PRF	09/09/2013	10
26	27/06/2013	2.653	Archivo proferido en	31/12/2013	6

Código de Reserva	Fecha de auto de apertura de indagación preliminar	Valor presunto detrimento	Decisión	Fecha Decisión *	Entre Apertura IP y Decisión Apertura Proceso en meses
			2014		
20	15/05/2012	7.732	Cierre IP y apertura PRF	24/01/2013	8
19	26/09/2013	Por determinar	En trámite	19/05/14 (fecha de auditoría)	8
6	19/10/2012	Sin reportar	En trámite	19/05/14 (fecha de auditoría)	14
10	22/08/2012	Sin reportar	Archivo por improcedencia	19/11/2013	15
13	11/05/2011	Sin reportar	Archivo por improcedencia	13/10/2013	29
25	03/07/2013	10.547	En trámite	31/12/2013	6
22	15/03/2013	Sin reportar	Cierre IP y Apertura PRF	31/12/2013	9
20	17/05/2013	22.862	En trámite	31/12/2013	7
19	26/09/2013	Por determinar	En trámite	19/05/14 (fecha de auditoría)	8
12	16/02/2012	194.219	AP : Apertura de proceso	26/10/2012	8
11	22/11/2011	4.761	AP : Apertura de proceso	28/11/2012	12
3	28/05/2012	3.024		31/12/2013	19
2	17/05/2012	1.119	AP : Apertura de proceso	21/12/2012	7
1	10/08/2012	Sin reportar		31/12/2013	16
4	10/08/2012	Sin reportar		31/12/2013	16
7	10/08/2012	Sin reportar		31/12/2013	16
8	05/12/2012	Sin reportar		31/12/2013	13

Fuente: Rendición de la cuenta vigencia 2013 – SIREL

*Se toma como fecha de decisión el 31/12/2013 para aquellos casos en los que CGR no reportó.

El incumplimiento de los términos preclusivos en materia de indagaciones preliminares, trae como consecuencia que las pruebas practicadas fuera del término legal carezcan de validez, tal como lo señala el artículo 107 de la Ley 1474 de 2011. Adicionalmente, se materializa el incumplimiento de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad contenidos en el art. 209 C.P., y 3 de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, es importante aclarar que a pesar de que como lo manifiesta la contradicción las pruebas fueron practicadas dentro de los seis meses y la AGR no está cuestionando la violación de derechos fundamentales; no se excluye la posibilidad de riesgo en el trámite de la indagación por el incumplimiento del término de ley, situación ésta que debe ser objeto de mecanismos que implemente la CGR para que conlleven a una mayor celeridad y eficiencia del proceso en la gestión a pesar de la complejidad y eventualidades que son frecuentes en este tipo de investigaciones.

Finalmente, vale la pena aclarar que las sentencias mencionadas en la contradicción hacen referencia a la violación de derechos fundamentales en casos particulares que son la excepción y lo que observa la AGR es que existe un alto porcentaje (59.38%) de indagaciones que se encuentran en la misma situación.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

2.2.3. Responsabilidad Fiscal

La Contraloría General de la República reportó 224 procesos de responsabilidad fiscal entre ordinarios y verbales, por un presunto detrimento patrimonial de \$8.424.071 millones; tramitados por la UIECC de conformidad con el siguiente detalle.

Tabla 2.2-7. Procesos de Responsabilidad Fiscal reportados 2012 - 2013 Millones \$

Vigencias	Clase de proceso	No. Procesos	Cuantía	Total procesos	%	Total Cuantías	%
2012	Ordinarios	78	3.519.947	106	47,32%	4.198.739	49,84%
	Verbales	28	678.792				
2013	Ordinarios	101	3.555.109	118	52,68%	4.225.332	50,16%
	Verbales	17	670.223				
Total		224	8.424.071	224	100	8.424.071	100

Fuente: Rendición cuenta SIREL. Vigencias 2012 y 2013.

En el anterior cuadro se observa que los procesos verbales tramitados en las vigencias 2012 y 2013 representan un menor número y cuantía respecto de procesos ordinarios a pesar de que la Ley 1474 de 2011 entró en vigencia a partir del 12 de julio de 2011, estableciéndose a partir de las cuentas rendidas por la CGR que de los procesos tramitados en la UIECC, un total de 88 procesos ordinario se hubieran podido adecuar o iniciar como procesos verbales, atendiendo la voluntad del legislador la cual no es otra que brindar herramientas

para dar mayor eficiencia y eficacia al proceso de control fiscal en la lucha contra la corrupción.

De lo expuesto, se concluye que la tendencia que se evidenció es que aumentó el número de procesos ordinarios y disminuyeron los procesos verbales.

Los procesos de responsabilidad fiscal tramitados por los procedimientos ordinario y verbal en la UIECC tienen origen en diferentes fuentes y en su orden encontramos como principal insumo indagación preliminar, seguido por proceso auditor, denuncias ciudadanas, procesos ordinarios adecuados a verbal, revisión de cuenta y de oficio tal como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 2.2-8 Origen de los procesos de Responsabilidad Fiscal millones \$

Origen	Vigencia	No. Procesos	%	Cuantía	%
De oficio	2012	0	0%	0	0%
	2013	11	4,91%	167.739	1,99%
Denuncia Ciudadana	2012	9	4,02%	114.069	1,35%
	2013	28	12,50%	1.241.348	14,74%
Proceso Auditor	2012	17	7,59%	90.425	1,07%
	2013	48	21,43%	791.272	9,39%
Indagación Preliminar	2012	55	24,55%	3.036.204	36,04%
	2013	23	10,27%	1.794.357	21,30%
Revisión cuenta	2012	8	3,57%	400.232	4,75%
	2013	6	2,68%	157.009	1,86%
Proceso ordinario adecuado	2012	17	7,59%	557.811	6,62%
	2013	2	0,89%	73.605	0,87%
Total		224	100,00	8.424.071	100,00

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012 - 2013.

Tenemos entonces que el mayor número de procesos en cantidad y cuantía se inició como resultado de Indagación Preliminar.

Evaluada la cuenta rendida por la CGR respecto de los procesos tramitados por de la UIECC, se identificó que las vigencias en las cuales se profirió el auto de apertura son las siguientes:

Tabla 2.2-9 Vigencia auto apertura procesos de Responsabilidad Fiscal millones \$

Vigencia apertura	Cuenta reportada	Nro. Procesos ordinarios y cuantía		No. Procesos verbales y cuantía	
		No.	Cuantía	No.	Cuantía
2007	2012	2	26	0	0
	2013	0	0	0	0
2008	2012	3	39.390	0	0
	2013	3	37.830	1	6.000
2009	2012	8	60.020	7	125.307
	2013	10	70.291	5	214.337

Vigencia	Cuenta	Nro. Procesos		No. Procesos	
2010	2012	7	189.543	2	211
	2013	8	88.638	1	156.000
2011	2012	24	2.122.607	4	152.457
	2013	23	1.378.938	1	2.221
2012	2012	34	1.108.360	15	400.816
	2013	20	1.658.019	6	42.967
2013	2013	37	321.394	3	248.699
Total		179	7.075.056	45	1.349.015

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012 - 2013.

Según lo registrado previamente, se evidenció que durante la vigencia 2012, la entidad inició el mayor número de actuaciones fiscales en cantidad. Sin embargo en el 2011 se registró una mayor cuantía por los procedimientos ordinario y verbal.

Del análisis realizado a la información rendida en el formato F-17 encontramos que durante las vigencias 2012 y 2013, la UIECC adelantó nueve (9) procesos con auto de apertura proferidos en las vigencias 2007 y 2008, situación que genera el riesgo de que ocurra el fenómeno de la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal.

De los 224 procesos reportados por la UIECC de las vigencias 2012 y 2013, en 143 se encuentran vinculadas las compañías de seguros en calidad de tercero civilmente responsable; sin embargo en 105, tal decisión le fue comunicada al Representante Legal y en 127 procesos obran con valor asegurado, según la siguiente tabla:

Tabla 2.2-10. Vinculación tercero civilmente responsable millones \$

Vigencia	Procedimiento	No. Procesos con vinculación	No. Procesos con comunicación vinculación	No. Procesos con valor asegurado	Valor
2012	Ordinarios	44	26	38	273.681
	Verbales	25	18	18	377.609
2013	Ordinarios	60	47	57	1.412.929
	Verbales	14	14	14	304.150
Total		143	105	127	2.368.369

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012 - 2013.

Significa lo anterior que el presunto responsable, el bien o contrato objeto del proceso únicamente se encuentran realmente amparados por una póliza el 56.70% de los procesos, constituyendo el 43,30% un riesgo para lograr el resarcimiento del daño patrimonial causado al erario ante un eventual fallo con responsabilidad fiscal.

Las medidas cautelares fueron registradas en 369 (7.70%) procesos por una cuantía de \$747.371 millones (7.77%) frente a 4.789 procesos donde se investiga un presunto detrimento patrimonial de \$9.622.462 millones, tal como lo indicamos en la siguiente tabla.

Tabla 2.2-11. Medidas cautelares millones \$

Vigencias	Procedimiento	MC decretadas	MC comunicadas	MC registradas	Valor MC registrada
2012	Ordinarios	22	15	12	(12) 119.109
	Verbales	25	24	25	(19) 1.038.938
2013	Ordinarios	29	27	18	(15) 261.181
	Verbales	12	12	12	(9) 100.223
Total		88	78	67	(55) 1.519.451

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012 - 2013.

Resulta procedente precisar que de las 67 medidas cautelares registradas, únicamente reportan cuantía en 55, tal como se muestra en la columna Valor MC registrado.

Las probabilidades de obtener el pago de títulos ejecutivos originados en fallos con responsabilidad fiscal es escasa cuando las medidas cautelares fueron registradas en un bajo porcentaje (25%), teniendo en cuenta que la totalidad de los procesos reportados por la UIECC corresponden a 224 (100%).

Frente al tema del estado de los procesos tramitados por la UIECC en las vigencias 2012- 2013, se presenta en las siguientes tablas, teniendo en primer término los resultados de los asuntos tramitados por el procedimiento ordinario.

Tabla 2.2.12. Estado de los procesos ordinarios vigencias 2012-2013 millones \$

Estado procesos	Vigencias	No. Procesos	%	Cuantía
Archivo ejecutoriado por no mérito	2012	4	2,23%	4.671
	2013	0	0,00%	0
Archivo ejecutoriado por pago	2012	0	0,00%	0
	2013	6	3,35%	33.081
Archivo ejecutoriado por prescripción	2012	0	0,00%	0
	2013	1	0,56%	18.141
Archivo ejecutoriado por caducidad	2012	0	0,00%	0
	2013	0	0,00%	0
Fallo con responsabilidad	2012	0	0,00%	0
	2013	4	2,23%	39.931

Estado procesos	Vigencias	No. Procesos	%	Cuantía
fiscal ejecutoriado				
Fallo sin responsabilidad fiscal ejecutoriado	2012	0	0,00%	0
	2013	0	0,00%	0
En trámite	2012	74	41,34%	3.515.276
	2013	90	50,28%	3.463.956
Traslado *	2012	0	0,00%	0
	2013	2	1,12%	18.873
Total		179	100%	7.075.056

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012 - 2013.

*Estos dos (2) procesos están incluidos en la cantidad de los fallados con responsabilidad fiscal ejecutoriados

De los 179 procesos ordinarios reportados, la UIECC tramitó 15 casos con decisiones ejecutoriadas, que corresponde al 8.4% del total, quedando por gestionar 164 casos, esto es el 91.6% del total.

En la UIECC se presentó el fenómeno de la prescripción de la acción de responsabilidad fiscal decretada en 1 proceso por \$18.141 millones, esto significa que la Entidad en cinco años no tuvo la capacidad para determinar si se causó o no detrimento patrimonial al erario.

Los resultados en el trámite de los procesos verbales los podemos verificar en la siguiente tabla:

Tabla 2.2-13. Estado de los procesos verbales vigencias 2012-2013 millones \$

Estado procesos	Vigencia	No. Procesos	%	Cuantía
Etapa previa a la audiencia de descargos	2012	8	17,78%	233.779
	2013	0	0,00%	0
En audiencia de descargos	2012	16	35,56%	315.294
	2013	11	24,44%	648.748
En audiencia de decisión	2012	3	6,67%	21.876
	2013	0	0,00%	0
Fallo ejecutoriado	2012	1	2,22%	107.843
	2013	6	13,33%	21.475
Total		45	100,00%	1.349.015

Fuente: Rendición cuenta SIREL Vigencia 2012-2013.

La UIECC tramitó 7 procesos con decisiones ejecutoriadas, esto es el 15.56% del total de los 45 expedientes reportados, quedando en trámite 38 que corresponde al 84.44%.

En conclusión, sobre el total de los procesos entre ordinarios y verbales que suman 224, la UIECC culminó 22 (9,82%) casos con decisiones de fondo ejecutoriadas durante la vigencias 2012 y 2013, quedando en trámite 202 (90.18%) procesos.

De las labores de auditoría expuestas en el presente informe, se establecen las siguientes observaciones relacionadas con el proceso de responsabilidad fiscal adelantado en la UIECC durante las vigencias auditadas:

Hallazgo N°7. Inconsistencias en el registro de los procesos de responsabilidad fiscal en el aplicativo SIREF (A)

En los procesos que se relacionan a continuación se encontraron inconsistencias en el registro de la información en el aplicativo SIREF y no se observaron anexos de las actuaciones realizadas de conformidad con lo establecido en el artículo segundo de la Resolución Reglamentaria Nro. 0087-A de marzo 27 de 2009 expedida por la Contraloría General de la República *“Por la cual se adopta “EL SISTEMA DE INFORMACION DE RESPONSABILIDAD FISCAL-SIREF-VERSION 2.0”*

PRF ordinario con código de reserva N°48: No se registró en el SIREF el oficio por medio del cual se trasladó a la Intersectorial, tampoco se registró el auto que declaró el impacto y no se observaron anexos de las actuaciones realizadas.

PRF ordinario con código de reserva N°171: La cuantía registrada en el SIREF es \$ 78.494.993.603 la cual no corresponde a la cuantía reportada en la cuenta que es de \$ 74.555.109.265,00.

PRF ordinario con código de reserva N°75: No se observó el registro en el SIREF del acto administrativo que declara el impacto; no aparece registro del auto que avoca conocimiento el 25/07/12.

PRF ordinario con código de reserva N°158: No se encontró registro en el SIREF del acto administrativo que determina el impacto.

PRF ordinario con código de reserva N°127: El auto de apertura de fecha 24/04/13 no se encuentra subido en su totalidad y es la única actuación que se encuentra subida como anexo en el sistema.

PRF ordinario con código de reserva N°176: No se encontró el registro del auto que declara los hechos como de impacto nacional el valor que aparece registrado en el SIREF es de \$ 17.048.650.800 y el reportado en la cuenta es \$ 538.661.754,00.

PRF ordinario con código de reserva N° 180: No aparece registrada la fecha de asignación ni el acto administrativo que determina el impacto.

Lo anteriormente expuesto, afecta los fines para los cuales fue implementado el SIREF, el cual *“es un aplicativo informático diseñado para garantizar un registro confiable y actualizado en tiempo real, de todas las actuaciones que se adelantan en materia de responsabilidad fiscal, incluyendo los antecedentes, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.”* (Resolución Reglamentaria 207 de 2012 – CGR), afectando el mejoramiento de los procesos y el logro de los objetivos de eficiencia que requiere la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

Hallazgo N°8. Incumplimiento artículo 116 de la Ley 1474 de 2011 (A).

En los procesos verbales con códigos de reserva Nros. 6, 33, 39, 42 no se evidencian las diversas actuaciones de las partes, las decisiones tomadas por el operador que son objeto de notificación por estrado, las cuales deben estar incluidas en las actas individuales de las distintas fechas en que se desarrollaron las audiencias de descargos, incumpliendo lo establecido en el artículo 116 de la Ley 1474 de 2011, tal como se constató en la revisión documental de los soportes puestos a disposición de la AGR.

Es importante mencionar que el artículo 116 establece que se dejara constancia expresa en el acta de diligencia de la práctica de pruebas y diligencias en general (incluidas las notificaciones), lo que permite incluir en ella los hechos y actuaciones más relevantes en el trámite del proceso y establecer puntos de control para verificar de una forma eficiente la gestión y los resultados del proceso, actividad que han venido realizando las dependencias en la mayoría de los procesos verbales que tramitan por competencia.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

Hallazgo N°9. Deficiencias en la gestión documental (A).

En el proceso verbal con código de reserva Nro. 42 se evidenciaron las siguientes deficiencias que afectan el trámite y gestión del mismo:

El poder presentado por el representante legal que acredita la Fiduciaria Petrolera S.A. no está acompañado del certificado de Cámara de Comercio de existencia y

representación legal de la persona jurídica de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del C. de Co., lo cual genera un riesgo de nulidad procesal.

No se observó constancia de ejecutoria del fallo, no hay constancia de remisión al boletín de responsables fiscales ni constancia de remisión para el cobro coactivo de conformidad con lo establecido en los arts. 56, 58 y 60 de la Ley 610 de 2000, impidiendo esta situación hacer exigible el título ejecutivo.

Se encuentran inconsistencias en las carpetas 8 respecto de la foliación, carpeta 10 sin legajar, carpetas 11 a 19 sin inventario de las mismas y carpetas 18 y 19 no tienen rotulo, evidenciándose falta de organización en la gestión documental de conformidad con las normas de archivo establecidas en la Ley 594 de 2000 y normas complementarias y de desarrollo como el art. 4 del Acuerdo Nro. 042 de 31 de octubre de 2002 expedido por el Archivo General de la Nación y el Sistema de Gestión de Calidad de la CGR.

En cuanto al proceso verbal con código de reserva Nro. 39 si bien es cierto se aportó con la contradicción copia del acta de la sesión de audiencia de decisión en la cual se dio lectura al fallo con responsabilidad fiscal Nro. 0726 del 03/03/14, copia del fallo de segunda instancia Nro. 0032 del 25/03/14, la constancia de ejecutoria y los oficios remisorios a la Dirección de Jurisdicción Coactiva y a la Contraloría Delegada de Investigaciones para el registro en el Boletín de Responsables Fiscales, en el trabajo de campo se evidenció que dichos documentos no reposaban en la carpeta, lo cual evidencia una falta de organización documental.

Finalmente hacemos énfasis que en el momento del trabajo de campo se observó una falta de organización en la gestión documental de dichos procesos, lo cual genera un riesgo en el manejo documental el cual debe ser objeto de acciones de mejora para evitar que se presente de nuevo en cualquier otro expediente.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

Hallazgo N°10. Dilación procesal (A).

La Ley 1474 de 2011 entró en vigencia a partir del 12 de julio de 2011 por lo que es necesario aclarar que los autos de apertura proferidos con fecha anterior se rigen por el artículo 45 de la Ley 610 de 2000 y los que se hayan expedido en forma posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1474 de 2011 se les aplicará lo establecido en el artículo 107 de la mencionada Ley, en este orden de ideas el hallazgo quedará de la siguiente forma:

PRF ordinario con código de reserva N° 158: Se profirió auto de apertura el 12/05/2009, fue remitido a la UIECC el 10/04/12 cuando ya habían pasado dos (2) años y once (11) meses y se decretó el archivo el 29/01/13, es decir transcurrieron nueve (9) meses para que la Unidad profiriera decisión.

PRF ordinario con código de reserva N°117: Se profirió auto de apertura el 10/05/11, fue remitido a la UIECC el 28/02/13 cuando ya habían corrido un (1) año y nueve (9) meses y el 30/08/13 se profirió el auto Nro. 1419 por medio del cual se imputa responsabilidad fiscal y se ordena el archivo para unos presuntos implicados, es decir seis (6) meses después de proferido el auto de apertura.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

Hallazgo N°11. Falta de vinculación de terceros civilmente responsables (A):

De los 224 procesos de responsabilidad fiscal entre ordinarios y verbales reportados por la UIECC, 143 (63.83%) se encuentran amparados por una póliza y se haya vinculada la Aseguradora mediante auto, de los cuales se les ha comunicado a 105, (46.87%) es decir que de los 143 que se les ordeno su vinculación no se les ha comunicado a 38 (16.96%) aseguradoras, tal como se evidencia en la tabla N°2.2.-10, situación que presenta un riesgo de recuperación del presunto detrimento patrimonial objeto de investigación, con lo anterior se evidencia incumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 610 de 2000.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor.

Hallazgo N°12. Inaplicación del artículo 12 de la Ley 610 de 2000 sobre decreto de medidas cautelares (A):

De las medidas cautelares decretadas, la UIECC las registró para 67 procesos entre ordinarios y verbales; en 55 incluyó la cuantía por \$ 1.519.451 millones (Tabla N°2.2-11), es decir que del total del presunto detrimento patrimonial \$8.424.071(Tabla N°2.2-9) encuentra respaldo para lograr el resarcimiento del daño en el 18.04%, quedando un 81,96% con escasas posibilidades de obtener el pago de títulos ejecutivos originados en fallos con responsabilidad fiscal.

Se aclara que si bien es cierto el artículo 12 de la Ley 610 del 2000 no obliga a decretar medidas cautelares y en caso de decretarse en la mayoría de los casos el

monto va a ser inferior al presunto detrimento, se observó que las medidas cautelares decretadas representan un porcentaje muy bajo en relación con el presunto detrimento patrimonial.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo, que deberá ser tenido en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor, con el fin de que aumente el respaldo para lograr el resarcimiento del daño que eventualmente se decreta en los procesos de responsabilidad fiscal.

Hallazgo N°13. Prescripción en procesos de responsabilidad fiscal (A):

De la información suministrada por la CGR en la rendición de la cuenta vigencia 2013, se evidenció que en la vigencia 2013 en la UIECC se decretó la prescripción del proceso ordinario con código de reserva No. 2 por cuantía de \$18.141 millones, situación está que afectó negativamente el patrimonio público comprometido por la ineficiente gestión en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Es importante aclarar que de acuerdo con la información de la cuenta, se evidenció que mediante auto de fecha 02/04/08 se profirió apertura, posteriormente la UIECC profirió fallo con responsabilidad fiscal el día 14/03/13 y el 08/10/13 se profirió auto por medio del cual se resuelve grado de consulta y confirma prescripción lo que corresponde a la última actuación donde se registró el “archivo ejecutoriado por prescripción durante la vigencia”, sin embargo estos hechos fueron puestos en conocimiento a la Oficina de Control Disciplinario de la CGR 11 meses después de declararse la prescripción mediante oficio con radicado No. 2014 IE 0135892 del 24 de septiembre de 2014, luego de que se le comunicara la observación por parte de la AGR.

Adicionalmente se evidenció que existe inconsistencia en la información rendida en la cuenta respecto de dicho proceso, debido a que en la columna correspondiente a “fallo” se estableció que era “con responsabilidad”, y en la columna correspondiente a “Ultima Actuación en el Proceso” se estableció “Auto que resuelve grado de consulta y confirma prescripción” lo cual es contradictorio.

Lo anteriormente descrito constituye un hallazgo administrativo por el incumplimiento a lo establecido en artículo N°3 de la Resolución Orgánica N°07 de 2012 expedida por la AGR por medio de la cual se reglamentó la rendición electrónico de la cuenta fiscal por parte de los sujetos vigilados, motivo por el cual se deberá tener en cuenta para la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento que elabore la CGR producto de este proceso auditor con el fin de que no se repitan estas situaciones.

2.2.4. ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS CIUDADANOS

Dentro del proceso auditor se incluyó la atención de los requerimientos formulados por la ciudadanía en relación con temas que son de competencia de la UIECC, cuya revisión se limitó a evaluar la gestión del trámite procesal lo cual no involucra pronunciamientos sobre la legalidad de los procesos evaluados de conformidad con lo establecido en el artículo 274 de la Constitución Política, en el Decreto Ley 272 de 2000 y en la en la Sentencia de la Corte Constitucional C-1176 de 2004, de la revisión se concluye lo siguiente:

Requerimiento SIA ATC 2013000629: Versa sobre presuntas irregularidades generadoras de vicio de ilegalidad por haberse fundado en posibles violaciones a la ley penal en la IP y PRF con código de reserva N°19 en contra de SALUDCOOP, en cuanto al trámite, se evidenció que se adelantaron las diligencias durante el término, no hubo dilaciones procesales y el estado actual del proceso es con fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriada. Sin embargo dentro del trabajo de campo se evidenció que no se envió para surtir el grado de consulta respecto del Auto No. 000623 del 7 de mayo de 2013 que ordenó desvincular y archivar a unos presuntos responsables, lo que va en contravía de los artículos 18 de la ley 610 de 2000 y 46 de la ley 1437 de 2011.

Requerimiento SIA ATC 2013000652: Versa sobre presuntas irregularidades procesales en el manejo de los PRF ordinarios con códigos de reserva N°48, 43, 42, 41, 40, relacionados con la pérdida de pruebas, falta de documentos que reposaban en los procesos, irregularidades en la gestión documental y la pérdida de cinco (5) memorias USB, es de aclarar que al momento del trabajo de campo a los expedientes antes mencionados se les realizó el levantamiento de la connotación de hechos de impacto Nacional y fueron trasladados al Contralor Delegado para el Sector Infraestructura que a su vez mediante oficio con radicado No. 2014EE0098292 del 4 de junio de 2014 informó que el 12 de febrero de 2014 la Contralora General de la República le asignó la competencia para el trámite de los PRF a la Contraloría Auxiliar No. 4, los cuales mediante oficio 2014EE0104622 del 13 de junio de 2014 adjuntan dos (2) CDS con contenido de las actuaciones realizadas por la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción durante el transcurso de tiempo en el cual fueron competentes de los referidos PRF; por lo tanto, el pronunciamiento en cuanto al trámite y gestión se efectuó de acuerdo a lo aportado por la CGR.

Revisada la información presentada por la CGR, se pudo evidenciar que durante la permanencia de los PRF en la UIECC se adelantaron las actuaciones dentro de

los términos y se realizó impulso procesal en la etapa probatoria, profiriéndose autos de imputación de responsabilidad fiscal a los presuntos responsables.

Requerimiento SIA ATC 2014000361 del 06/06/2014: Relacionado con presuntas irregularidades procesales en el manejo del PRF ordinario con código de reserva N°.112, contra la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP y unos Contratistas, se observó en el trabajo de campo, que el trámite dado a dicho proceso en la UIECC, se adelantó dentro de los términos y se realizó impulso procesal en la etapa probatoria, profiriéndose auto de imputación de responsabilidad fiscal a los presuntos responsables.

Requerimiento SIA ATC 2013000673 de 04/10/2013: Relacionado con presuntas irregularidades procesales en el manejo del PRF verbal con código de reserva N°.38, de la Empresa Colombiana de Petróleos Ecopetrol, la Nación el Departamento de Norte de Santander y los Municipios de Cúcuta, los Patios y Chinacota, en el cual se solicita adelantar seguimiento dentro del proceso de responsabilidad fiscal por presuntas irregularidades en las actuaciones adelantadas en la UIECC, se observó en el trabajo de campo, que el trámite dado a dicho proceso en la Unidad, se adelantó dentro de los términos y se realizó impulso procesal en la etapa probatoria, se están desarrollando audiencias de descargos.

Requerimientos SIA ATC 2014000251; SIA ATC 2014000252; SIA ATC 2014000253: Versan sobre presuntas violaciones a derechos fundamentales de los implicados en el trámite del PRF verbal con código de reserva N° 39.

Revisado el expediente se observó que mediante Auto Nro. 000466 del 12/02/14 se corre traslado de un informe técnico y se fija fecha para continuación de audiencia de descargos para el día 24/02/14 a las 2:30, el cual fue notificado por estado el 18/02/14, adicionalmente y de acuerdo con la contestación de la Jefe de UIECC no existe acta de la audiencia realizada el 24/02/14, sin embargo existe un registro del control de asistencia a la audiencia a la que se presentaron cinco (5) implicados, igualmente no se dejó constancia de la notificación por estrados para la audiencia de decisión del 27/02/14 a la cual asistieron siete (7) implicados según consta en el control de asistencia y en donde se recibieron alegatos de conclusión y se notificó por estrado la continuación de la audiencia de decisión para el día 3 de marzo de 2014 a las 2:00 p.m.

Con base en lo anterior se levantó en el presente informe de auditoría, el hallazgo No. 8 que corresponde a incumplimiento del artículo 116 de la Ley 1474 de 2011.

Por otra parte el 03/03/2014 se profirió el Auto Nro. 726 por medio del cual se profiere fallo de primera Instancia con Responsabilidad fiscal solidariamente y sin

responsabilidad fiscal a favor de otros; el 13/03/2014 se profirió Auto Nro. 000807 por medio del cual se fija fecha para el 19/03/2014 para Audiencia de decisión de los recursos; el 21/03/2014 se recibió escrito de recurso de queja y el 25/03/2014 se profiere el Auto No. 0062 por medio del cual se confirma apelación y grado de consulta el cual fue notificado por estado el 8/04/2014.

Verificado el auto de apertura de fecha 27/03/2009, se evidencio que a la fecha de la realización de la presente auditoria (junio de 2014), han transcurrido más de cinco (5) años sin que se cuente con fallo ejecutoriado, generándose un alto riesgo que conlleve a la configuración del fenómeno jurídico de la prescripción contemplado en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000.

Con base en lo anterior se levantó en el presente informe de auditoría, el hallazgo No. 9 que corresponde a deficiencias en la gestión documental.