

**INCIDENCIA DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO ENLACE Y LA
CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL HALLAZGO FISCAL EN LA
MEJORA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GERENCIA
DEPARTAMENTAL NARIÑO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA**

CARLOS ERNESTO DIAZ P.

HENRY ASLEY VELA TERAN

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS - ECJP
ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA
SAN JUAN DE PASTO**

2018

**INCIDENCIA DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO ENLACE Y LA
CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL HALLAZGO FISCAL EN LA
MEJORA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GERENCIA
DEPARTAMENTAL NARIÑO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA**

Proyecto Aplicado de Gestión Estratégica

CARLOS ERNESTO DIAZ P.

HENRY ASLEY VELA TERAN

ASESOR:

JUAN JOSÉ GÓMEZ ACOSTA

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS - ECJP
ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA
SAN JUAN DE PASTO**

2018

Dedicatoria

Henry Vela T.

El esfuerzo y la fortaleza que tuve durante la trayectoria de este trabajo de grado solo fueron posibles por la presencia de Dios, quien permitió que alcance este logro tan especial para mi vida.

La abnegación de mi esposa Elizabeth Timarán, quien desde el comienzo fue un pilar, un soporte que contribuyó decididamente para que este momento fuera una realidad, no en vano participo de cada instante de este logro.

A mi padre y a mi hija quienes ven que con esfuerzo y dedicación es posible terminar con éxito un logro más en el camino de la vida. No en vano las canas son el retrato de la madurez, y la juventud de mi hija quien puede apreciar que a través del tiempo, dedicación y esfuerzo es posible alcanzar sueños, metas y logros.

A mis hermanos, familiares y amigos quienes de una forma u otra siempre estuvieron presentes en cada paso que daba para llegar a esta meta.

Carlos Ernesto Díaz P.

Dejando de presente que toda acción y los resultados que se derivan se alcanzan al amparo del Todopoderoso, dedico este trabajo en especial a toda mi familia por su paciencia y comprensión mientras dedicaba mi tiempo y estudio a la ejecución de las actividades propias de esta especialización. Considero que mi esposa Yolanda Enríquez y mi hijo Carlos Andrés son quienes, por la cercanía y acompañamiento diario en este esfuerzo, los que en primera instancia deben recibir el crédito de este proyecto académico que está por culminar, por su puesto sin dejar de lado las bendiciones de mis padres y el apoyo y solidaridad de mis hermanos y los amigos de la familia.

Agradecimientos

Este proyecto de grado no hubiera sido posible sin la colaboración decidida de nuestro tutor Juan José Gómez Acosta, quien, con su experiencia, su compromiso y colaboración permitieron, Junto con esta prestigiosa Universidad, culminar con éxito este proyecto aplicado.

No es menos especial la colaboración de los directivos y profesionales de la Gerencia Departamental de Nariño de la Contraloría General de la República, quienes de una manera decidida aportaron inmensamente con su conocimiento y experiencia para que se lograra con éxito los resultados aquí plasmados.

A todos y cada uno de los que participaron activamente durante la realización de la especialización de gestión pública, que culminó con este proyecto de grado para beneficio de todos los ciudadanos.

Gracias a todas y todos por su generosidad y colaboración.

Resumen

La Contraloría General de la República-CGR, en cumplimiento de la misión asignada Constitucional y Legalmente de ejercer el control fiscal de los fondos y bienes que administran entidades públicas y particulares, ha buscado dar respuesta con diversas medidas al fenómeno reinante de corrupción generalizada en un contexto de impunidad, hecho que cercena la credibilidad de la comunidad en este Órgano.

Las debilidades en la estructuración del hallazgo procedente de los Grupos de Vigilancia Fiscal de la CGR concluyen en gran medida en el Grupo de Responsabilidad Fiscal con decisiones que van desde la devolución de los antecedentes para que se complementen con los soportes debidos o se ordene la apertura de diligencias preliminares, archivo de las actuaciones, prescripción o caducidad, por ausencia de incidencia fiscal de los hallazgos fiscales deficientes, que no permiten la determinación de la certeza del daño y su cuantificación, hecho que genera desgaste administrativo, escaso resarcimiento del daño, fin último de los PRF, dando lugar a pérdida de confianza en la labor fiscal.

Para el efecto la CGR emitió como estrategias el Proyecto Enlace y la Cartilla para la adecuada estructuración del hallazgo Fiscal y el fortalecimiento de la articulación del Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal; en este contexto el presente trabajo busca determinar la opinión sobre los efectos positivos de estas medidas, los mecanismos de implementación en la Gerencia Departamental Nariño de la CGR y los eventuales factores administrativos y legales que limitaron el alcance dispuesto para estas medidas.

La investigación realizada fue de tipo cuantitativo y contemplo entre otros aspectos, la labor de consulta y análisis de la información compilada en los informes de gestión de la Gerencia Nariño, que dan cuanta de la presencia entre el 2014 y 2018 de la existencia de las deficiencias mencionadas como problemática.

De igual manera, se acudió a la información recaudada con encuestas y entrevistas, mismas que indican la escasa contribución del Proyecto y la percepción favorable frente a la Cartilla para un mejor desempeño de los grupos misionales. La opinión frente al funcionario Enlace para operativizar el Proyecto Enlace, como mecanismo utilizado para su implementación es desfavorable, opinión que contrasta con el concepto positivo del funcionario experto en RF que complementó la aplicación de la Cartilla. Las encuestas y entrevistas dan claridad sobre la

necesidad de que se complementen las medidas con aspectos administrativos y legales para fortalecer su alcance y consecuentemente avanzar en un control fiscal más eficiente: ampliar el tiempo asignado a la fase de ejecución de auditoría; incrementar los recursos para desarrollar comisiones para la práctica de pruebas; vinculación de profesionales con perfiles pertinentes; eliminación de los vacíos normativos que viabilice soportar las irregularidades; disminuir la carga laboral de los expertos de responsabilidad fiscal; fortalecer una articulación integral para hablar un mismo lenguaje técnico entre los grupos, especialmente en lo probatorio, entre otros.

Palabras clave

Control fiscal

Hallazgo fiscal

Gestión fiscal

Proceso de Responsabilidad Fiscal

Abstract

The General Accountant of the Republic-CGR, in compliance with the mission it was legally and Constitutionally assigned to carry out being, the fiscal control of funds and goods which are managed by certain public entities, has searched for several diverse methods in response to the present phenomenon of corruption that has generalized injustice, an action that has caused division in the credibility of the community in this assembly.

The findings in the weaknesses of the structure of the CGR's Fiscal Surveillance Groups concludes to a large extent in the Fiscal Responsibility Group with decisions ranging from the replacement of its forms to complement with the appropriate support or by ordering the opening of preliminary agencies, allowing the proceedings as recorded, whether it would be the groundwork or expiration, because of the lack of impact from deficient fiscal conclusions, it did not allowing the determination of the damage and its perimeter to be definite, in fact it generated administrative deterioration, ultimately a scarce recompense a goal of the PRF, a damage that produces the loss of confidence in the work of the public fiscal office.

As a result the CGR emitted as strategies the Alliance Project and Notebook for the proper structuring of the Fiscal findings and the strengthening of connections between the Audit Process and the Fiscal Responsibility Process; In this context, the present work seeks to determine the opinion on the positive effects of these measures, the implementation mechanisms in the Nariño Departmental Management of the CGR and the possible administrative and legal factors that limited the scope of these measures.

The research carried out was of a quantitative nature and includes, among other aspects, the consultation work and analysis of the information compiled in the management reports of the Nariño Organization, reveal the existence of deficiencies mentioned as problematic between 2014 and 2018 was recognized.

Likewise, the information collected was gathered through surveys and interviews, which indicate the limited contribution of the Project and the favorable perception of the booklet for a better performance of the mission groups. The opinion before the official Enlace to operationalize the Enlace Project, as a mechanism used for its implementation, is unfavorable, an opinion that contrasts with the positive concept of the RF expert official that complements the application of the tablet. The surveys and interviews provide clarity on the need to complement

the measures with administrative and legal aspects to strengthen their scope and consequently advance in a more efficient fiscal control: extend the time allotted to the execution phase of the audit; increase resources to develop commissions for the practice of tests; linking professionals with relevant profiles; elimination of regulatory gaps that make it possible to withstand irregularities; decrease the workload of the fiscal responsibility expert; strengthen an integral link to speak the same technical language between the groups, especially in the certification, among others.

Keywords

Fiscal control

Tax Fiscal

Fiscal management

Tax liability process

Tabla de Contenido

Introducción	15
1. Planteamiento del proyecto	17
1.1. Planteamiento del problema	17
2. Formulación del problema	20
2.1. Sistematización del problema	20
3. Justificación.....	21
4. Objetivos del proyecto	22
4.1. Objetivo general	22
4.2. Objetivos específicos.....	22
5. Marco referencial	23
5.1. Marco histórico del Control Fiscal	23
5.2. Marco Teórico.	26
5.2.1 Proyecto Enlace	26
5.2.2 Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal	28
5.3. Marco conceptual	29
5.3.1. Proyecto Enlace	29
5.3.2. Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal	33
5.4. Marco de referencia contextual	34
5.4.1. Ubicación	34
5.5. Marco legal.....	34
6. Diseño metodológico	38
6.1. Fuentes de información	38
6.2. Diseño Estadístico	38
7. Resultados	41
7.1 Resultados de la Gerencia Departamental de Nariño 2014-2018.....	41
8. Conclusiones	50

9. Bibliografía 58

10. Anexos..... 60

Índice de Tablas

Tabla 6-1 Distribución Planta de Cargos Gerencia Departamental de Nariño, 2018	39
Tabla 7-1 Hallazgos Fiscales y su Estado periodo 2014-2018.....	41
Tabla 7-2 Comportamiento Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario periodo 2014-2018	41
Tabla 7-3 Proceso de Responsabilidad Fiscal Verbal	42

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Distribución de Cargos Gerencia Departamental de Nariño	39
Gráfica 2 Aplicación de las encuestas a los funcionarios profesionales de los Grupos de Trabajo de la Gerencia Departamental de Nariño	43
Gráfica 3 Beneficios del Proyecto Enlace en la Gerencia Departamental de Nariño	44
Gráfica 4 Cumplimiento de los requisitos mínimos del hallazgo fiscal	44
Gráfica 5 Traslado de hallazgos con incidencia fiscal	45
Gráfica 6 Definición de competencias para adelantar IP	45
Gráfica 7 Funcionario Experto de Responsabilidad Fiscal	46
Gráfica 8 Otras causas que afectan la adecuada configuración del hallazgo fiscal	48
Gráfica 9 Efectos de los hallazgos sin el cumplimiento de los requisitos mínimos	48

Índice de anexos

Anexo A Entrevistas Directivos de la Gerencia Departamental de la CGR	60
Anexo B Encuesta a responsables de adelantar auditorias y PRF de la Gerencia Departamental de Nariño	61

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) en su afán de mejorar sus procesos y procedimientos que permitan brindarle mejores resultados a la ciudadanía, frente a su responsabilidad constitucional que refiere a proteger el uso adecuado de bienes y recursos públicos, ha diseñado una serie de herramientas para los funcionarios responsables de los grupos misionales de vigilancia y responsabilidad fiscal, encaminados el primero a verificar a través de auditoria el buen uso de los bienes y recursos públicos y el segundo grupo a buscar restituir los recursos cuando los administradores no obraron bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de los costos ambientales.

En este orden la CGR, ha implementado mecanismos como el entonces Proyecto Enlace que tenía como objeto principal articular los dos grupos misionales antes referidos, para que mancomunadamente puedan presentar resultados acordes a los requeridos por la comunidad y ajustados a la constitución y la Ley. Este proyecto inició el primero de septiembre de 2004 y tuvo vigencia hasta el ocho de julio de 2015, según el Sistema Integrado de Gestión de Calidad de la CGR, y tenía como objetivo disminuir el archivo o devolución del hallazgo de tipo fiscal, evitar decisiones divergentes y garantizar que la función de los organismos de control se cumpla eficaz, eficiente, económica y oportunamente, Manual Proyecto Enlace, pág. 10.

Posteriormente la CGR diseñó una cartilla para el fortalecimiento del hallazgo fiscal, emitida por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, esta se empezó a utilizar a partir del año 2017, que tiene como objetivo fortalecer la articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, con el fin de propender por el mejoramiento en la conformación del hallazgo fiscal como insumo para el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, tanto ordinario como verbal, pág. 6.

Como se observa en los párrafos anteriores la CGR, tiene un interés de articular los procesos misiones de auditoria y responsabilidad fiscal, encaminados a obtener resultados acordes a las necesidades que demanda el país y la sociedad en general.

En la actualidad los informes de la Gerencia Departamental de Nariño, indican que persisten antecedentes y procesos que se archivan por debilidades en las pruebas, otros han prescrito o han sido objeto de caducidad, así como también cuando las pruebas no son conducentes u oportunas para el proceso han dado lugar al trámite de indagación preliminar generando desgaste administrativo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones es necesario adelantar un estudio que determine el impacto que han tenido el proyecto de enlace y la posterior cartilla para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y el adecuado engranaje entre los grupos de vigilancia y Responsabilidad Fiscal en pro de la mejora de la vigilancia de la gestión fiscal de los sujetos auditados y consecuentemente de mejorar la percepción de la comunidad frente al desarrollo de la labor de control fiscal asignada Constitucional y Legalmente a la Contraloría General de la República.

Se espera que este trabajo sirva en lo posible de punto de referencia para los órganos de control de todos los órdenes o niveles en el avance de su accionar y en general para la comunidad que es la primera interesada en el buen direccionamiento de las entidades que manejan fondos y recursos públicos.

1. Planteamiento del proyecto

1.1. Planteamiento del problema

Los Órganos de Control Fiscal tienen a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de los resultados de la administración, función pública realizada sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, para determinar en qué medida se alcanzaron por el Estado los objetivos y se plasmaron los planes, programas y proyectos implementados en un periodo de tiempo establecido; actuaciones que conllevan a emitir una opinión y/o concepto sobre los resultados de la gestión fiscal desplegada por la administración.

Una vez ejecutado el Proceso Auditor el organismo de control realiza un informe que condensa los resultados de la Auditoría que se comunica al nivel directivo de la entidad auditada y a los actores externos interesados en su contenido. En él se identifican las debilidades en el ejercicio de la gestión fiscal, que da lugar a que se exija, para enfrentar las debilidades observadas, la presentación de un plan de mejoramiento.

Los hallazgos contenidos en los informes son administrativos, sin perjuicio de los efectos fiscales, penales, disciplinarios o de otra índole que pudieran tener.

Para el caso en estudio y conforme a procedimientos implementados, los hallazgos de carácter fiscal deben trasladarse al Área de Responsabilidad Fiscal de los Organismos de Control, con los soportes debidos para que se surta el proceso el Proceso de Responsabilidad Fiscal -PRF. Proceso definido por el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado, y cuya decisión culmina con la declaratoria de responsabilidad fiscal que pretende el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio del Estado por la gestión fiscal realizada de manera indebida.

No obstante la prescripciones normativas en materia de control fiscal que pretenden dar respuesta a los fenómenos de corrupción imperantes y de impunidad generalizada, se ha establecido que los hallazgos fiscales procedentes del grupo de vigilancia fiscal en gran medida concluyen con decisión de archivo en el área de responsabilidad fiscal, por ausencia de incidencia fiscal o por haber operado el fenómeno de la caducidad fiscal, que opera esta última a luz del artículo 9° la Ley 610 de 2000, cuando transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido el correspondiente auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

De igual manera, gran parte de los antecedentes son devueltos a vigilancia Fiscal con el propósito de que se allegue información y soportes por parte de los grupos auditores, dando lugar en diversas oportunidades, a que se requiera adelantar indagación preliminar.

La apertura de procesos de responsabilidad con base en hallazgos fiscales deficientes, conduce a debates probatorios inciertos sobre la base de afectaciones al erario que no se encuentran bien determinadas y cuantificadas, que alejan al sustanciador por la dilación que se genera en su trámite, de la determinación de los elementos esenciales del Proceso de Responsabilidad Fiscal establecidos en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000, para esta etapa, a saber: La definición de la conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, el establecimiento de la certeza del daño patrimonial al Estado, y la determinación del nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En suma, se condensa la actividad del grupo de Responsabilidad Fiscal en la calificación de la conducta del gestor fiscal y del nexo causal entre la misma y el daño al patrimonio del Estado, que conduzcan inequívocamente a declarar la responsabilidad Fiscal del investigado.

En estas condiciones, si no se tiene identificada la existencia del daño patrimonial con ocasión de la gestión fiscal y establecida su cuantificación, con fundamento en pruebas legal y técnicamente producidas, no puede desplegarse acción fiscal que derive en la apertura de proceso de responsabilidad fiscal; hecho inviable si se parte de hallazgos originados en el proceso auditor que no cumplen los requisitos mínimos para inicio de PRF generando entre otros, desgaste administrativo, resultados desfavorables frente a las exigencias de la Ciudadanía, y pérdida de credibilidad de los órganos de control fiscal.

Para subsanar la deficiencia detectada, la Contraloría General de la República-CGR en septiembre de 2004, diseñó un Manual de Proyecto Enlace identificado con el código RFJ-80113-M-5, versión: 1.0, cuyo propósito fue articular el Proceso Auditor con el Proceso de Responsabilidad Fiscal, tendiente a disminuir el archivo o devolución de hallazgos de tipo fiscal, objetivo que se complementó con la emisión en el 2017, de la “Cartilla para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal”, por parte de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

En este contexto, es esencial para la mejora en el desempeño de la Contraloría General de la República-Gerencia Departamental de Nariño, identificar los mecanismos diseñados para la implementación del Proyecto y la Cartilla, las Directrices emitidas, establecer el alcance de las estrategias formuladas, y eventualmente las causas por las cuales estas herramientas no se implementaron, o si estos instrumentos de mejora se aplicaron, las razones para no alcanzar los resultados pretendidos en procura de salvaguardar los recursos del Estado y la adecuada gestión administrativa.

Si bien el entonces Proyecto Enlace consideraba para el efecto la realización de talleres sobre estructuración de hallazgos, mesas de trabajo para acompañamiento a los auditores y la entrega final de los hallazgos, el asesoramiento en el desarrollo de indagaciones preliminares, y que la Cartilla define los elementos y el material probatorio que deben contener los hallazgos con incidencia fiscal, se requiere establecer si estas actividades fueron suficientes para la consecución de la finalidad propuesta de mejora de la operatividad en este ámbito de los grupos de vigilancia y Responsabilidad Fiscal o por el contrario, es preciso establecer si los recursos humanos y logísticos asignados por la Contraloría para adelantar el proceso auditor, como generador de los hallazgos objeto de cuestionamiento, fueron los necesarios y pertinentes para la realización adecuada de las labores en el grupo de vigilancia fiscal.

2. Formulación del problema

¿Fue positivo el impacto de las medidas implementadas por la Contraloría General de la República para la configuración del hallazgo Fiscal y la consecuente mejora de la gestión de los Grupos misionales de Vigilancia y Responsabilidad Fiscal o en su defecto cuales fueron los factores administrativos y legales que incidieron para que el proceso auditor no se realizara en condiciones adecuadas, dando lugar a la presencia de hallazgos de auditoría sin el cumplimiento de los requisitos mínimos?

2.1. Sistematización del problema

¿Cuáles fueron los mecanismos implementados por la Gerencia Colegiada Departamental de Nariño para la aplicación del proyecto de Enlace y la Cartilla de Articulación para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal emitidos por la CGR?

¿Cuál fue la incidencia en la Gerencia Colegiada de Nariño de la implementación del Proyecto de Enlace y la Cartilla de Articulación para el Fortalecimiento del Hallazgo con Incidencia Fiscal, respecto a la devolución de los hallazgos trasladados al Grupo de Investigaciones Fiscales y Jurisdicción Coactiva, el archivo por no incidencia fiscal y la disminución del trámite de indagación preliminar para recopilar los elementos necesarios para iniciar los procesos referidos?

¿Cuáles fueron los factores administrativos que se presentaron como limitantes en el alcance de las estrategias implementadas?

3. Justificación

El éxito de los procesos de responsabilidad fiscal, dado por el resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado, se logra cuando los hallazgos establecidos por los grupos de vigilancia fiscal sean sólidos técnica y jurídicamente para que la investigación conduzca de manera efectiva a la calificación de la conducta del gestor fiscal, a la certeza del daño y determinación del nexo causal entre conducta del investigado y el daño al patrimonio del Estado; esta situación exige entonces como punto de partida, de soportes suficientes de la ocurrencia del daño y su cuantificación.

Para estos cometidos, que los hallazgos trasladados a Responsabilidad Fiscal cumplan con los requisitos necesarios, y que se fortalezca la articulación entre los Grupos de Vigilancia y Responsabilidad Fiscal, la Contraloría General de la República diseñó un Manual de Proyecto Enlace y una Cartilla para el análisis de los aspectos formales y de fondo de las acciones desarrolladas por el grupo auditor, como insumos para que Responsabilidad fiscal de trámite legal y oportuno a sus procesos, y disminuir en primer término el desgaste administrativo y adicionalmente, la falta de resarcimiento al patrimonio público por parte de investigados.

Se informa por la Contraloría General de la República en la motivación del Proyecto Enlace, que los hallazgos provenientes de Vigilancia Fiscal no son sólidos tanto en su determinación como en la cuantificación de la afectación al patrimonio del Estado, circunstancia que da lugar a que sea prioritario determinar en este estudio, los efectos en la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, de la implementación del Proyecto y de la Cartilla de Articulación, para alcanzar los resultados esperados desde el punto de vista de la eficacia de las actuaciones que redunden en la mejora del cumplimiento del quehacer misional y en la recuperación del buen nombre de estos órganos que buscan combatir la corrupción.

En suma, ese trabajo cobra importancia por el análisis de los aspectos formales y de fondo de la actividad que se desarrolla en el grupo auditor y que sirve de insumo para que el Grupo de Vigilancia Investigaciones Juicios Fiscales como se menciona, trámite legal y oportunamente el proceso de responsabilidad fiscal. Lo anterior teniendo en cuenta que uno de los inconvenientes que se ha determinado para tal fin, es el relacionado con la estructuración del hallazgo fiscal y de las indagaciones preliminares que adelantan los grupos de auditoría, esto es, en sus elementos argumentación y en la adecuada recaudación de evidencias que tendrán posteriormente validez siempre que esta tarea se lleve a cabo conforme a los requisitos sustanciales definidos en la ley.

4. Objetivos del proyecto

4.1. Objetivo general

Determinar a través de la recopilación y análisis de información obtenida de manera ordenada y de distintas fuentes, los efectos positivos de la implementación del Proyecto Enlace y de la Cartilla para el fortalecimiento del hallazgo fiscal y de Articulación entre los Grupos de Vigilancia y Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República-CGR, como estrategias para alcanzar la adecuada configuración de hallazgos fiscales con el lleno de los requisitos mínimos para inicio de Procesos de Responsabilidad.

4.2. Objetivos específicos

- ✓ Determinar la existencia de mecanismos para la correcta implementación del Proyecto Enlace y la Cartilla de fortalecimiento del hallazgo fiscal y de articulación entre los Grupos de Vigilancia y Responsabilidad Fiscal, con fundamento en el examen de la normatividad que regula las estrategias mencionadas y las encuestas aplicadas a los funcionarios de la Gerencia Departamental de Nariño de la CGR.
- ✓ Establecer con base en los informes de gestión emitidos en la Gerencia Departamental de Nariño, la incidencia de la implementación del Proyecto de Enlace y la Cartilla referida, en el número de devoluciones de hallazgos, el archivo por no incidencia fiscal y en la disminución de indagación preliminares.
- ✓ Identificar a través de encuestas y las entrevistas aplicadas, la favorabilidad de las estrategias implementadas y los eventuales factores administrativos y legales que limitaron el alcance del Proyecto Enlace y de la Cartilla para el fortalecimiento del hallazgo fiscal.

5. Marco referencial

5.1. Marco histórico del Control Fiscal

Durante la presidencia de Pedro Nel Ospina y en vigencia de la Corte de Cuentas, el Gobierno Nacional expidió el 19 de julio de 1923, la Ley 42 sobre "Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría", resultado del proyecto de ley que acogía una recomendación que en tal sentido había hecho la misión de expertos norteamericanos encabezados por Edwin Walter Kemmerer, con la asesoría legal a esta misión de Esteban Jaramillo, quien fuera Ministro de Hacienda del gobierno de Enrique Olaya Herrera, cuya obra administrativa y económica lo llevó a ser considerado en su tiempo como uno de los más brillantes estadistas. Se requería en la época reorganizar las finanzas públicas envueltas en una profunda crisis producto de la inestabilidad social y económica generada por las guerras de principios del siglo pasado.

La Misión Kemmerer recomendó la creación del Departamento de Contraloría por considerar que podía establecer los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos, en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. Los expertos norteamericanos consideraron, además, que la Contraloría podía ejercer gran influencia para asegurar la recaudación de rentas y hacer entrar su producto a las arcas del Estado.

El Departamento de Contraloría comenzó a funcionar el 1° de septiembre de 1923, año en que entró en vigencia la Ley 42, siendo el primer Contralor General de la República nombrado por el presidente Eugenio Andrade. La Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro quedaron incorporadas al Departamento de Contraloría.

Todos los empleados, libros, constancias, documentos, papeles, mobiliarios y otros objetos pertenecientes a dichas oficinas, fueron trasladados al Departamento de Contraloría que comenzó a funcionar en una esquina de lo que hoy es el centro de Bogotá (Carrera 9 con calle 12).

Las labores relacionadas con la revisión y la liquidación de cuentas de las oficinas recaudadoras o pagadoras, así como todos los empleados dedicados a este trabajo en la Tesorería General de la República, en las administraciones de Aduanas, Salinas, Correos y Telégrafos, en las Oficinas de Timbre, en las Casas de Moneda, así como en otras oficinas del gobierno, pasaron a depender del Departamento de Contraloría, al cual se trasladaron.

La Ley 42 de 1923, atribuyó al Departamento de Contraloría la función de revisar y contar los elementos de propiedad estatal, lo mismo que las estampillas y el papel sellado en poder de empleados públicos. Le permitía, además, examinar y verificar las entradas y licenciamientos de personal en el Ejército y la Policía.

En este contexto se tiene los principales hechos relacionados con del desarrollo histórico del naciente control fiscal en cabeza de la CGR:

1923: Llega al país la Misión Kemmerer encabezada por el profesor Walter Kemmerer y formula una serie de cuestionamientos sobre la Corte de Cuentas que llevaron a la creación del Banco de la República, la reorientación de la contabilidad de la Nación y la creación del Departamento de Contraloría, mediante la Ley 42 de 1923.

1932: Por medio del Decreto 911 de este año, la Contraloría es organizada como una oficina de contabilidad y control fiscal y se establece la obligatoriedad de rendir cuentas ante este organismo, sobre el manejo de los bienes y recursos del Estado.

1945: A través de reforma constitucional se definen los mecanismos para el ejercicio del control fiscal, se determinó la forma de elección del Contralor y se fijó el período del mismo.

1968: Mediante reforma a la Carta Política se estableció la presentación de candidatos a Contralor ante el Congreso por parte del Consejo de Estado, y se fijó en cuatro años el período del titular del ente fiscalizador.

1975: Con la expedición de la Ley 20 de ese año, se dio origen a los controles previo, perceptivo y posterior (Control numérico legal). Se amplía la facultad de la Contraloría para fiscalizar a los particulares que manejen los bienes y recursos del Estado, y de refrendar los contratos de deuda pública. Por otra parte, se crea la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, con la función de fenecer o no la cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

1991: El control fiscal constitucionalmente da un giro de 180°. Se elimina el control numérico legal y se da paso al posterior y selectivo (Art. 267 C.P.), fundamentado en la eficiencia, la economía, la eficacia y la valoración de los costos ambientales. Se concibe la Contraloría como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa.

1993: A través de la Ley 42, se establecen los procedimientos, sistemas y principios para el ejercicio de la vigilancia fiscal y se reglamenta el proceso de responsabilidad fiscal, el cual debe ser adelantado en dos etapas: investigación y juicio.

2000: El proceso de responsabilidad tiene un vuelco total. Mediante la Ley 610 de 2.000, se reduce a una sola etapa y se definen el concepto de gestión fiscal, los elementos para la responsabilidad fiscal, se fijan los términos para la caducidad y la prescripción, y se extiende la responsabilidad fiscal a los herederos como consecuencia de la muerte del presunto responsable.

Fruto de una reestructuración impulsada por el Contralor, Carlos Ossa Escobar, y concertada con los trabajadores de la entidad, se redujo la planta de la Contraloría en 1.500 cargos y se modernizó la estructura organizacional y funcional del ente de control.

2002: El 2 de julio de este año la Contraloría General de la República recibió la certificación ISO 9001(versión 2000) otorgada por BVQI de Colombia Ltda. (Bureau Veritas), con lo cual fueron avalados a nivel internacional la calidad de una buena parte de los procesos del ente de control. Para ese momento, la CGR era la única entidad pública del orden nacional certificada por la norma ISO 9001 y la segunda contraloría latinoamericana en certificarse.

El 2 de septiembre tomó posesión como Contralor General de la República para el período 2002-2006, el economista sucreño Antonio Hernández Gamarra, ex codirector del Banco de la República y ex ministro de Agricultura.

La Contraloría General de la República diseñó y puso en marcha el "Programa para el Buen Uso de los Recursos Públicos", cuyo objeto fue comprometer a todos los funcionarios del Estado, encabezados por los altos dignatarios de cada una de las ramas y órganos del poder público -Ministros, Directores, Presidentes de las Cortes y Presidentes de Cámara y Senado- a dar estricto cumplimiento a los planes de mejoramiento que presentan a la CGR, como resultado de las observaciones producto de las auditorías que se ejecutan periódica y sistemáticamente.

La Contraloría General de la República suscribió un convenio de cooperación con el Gobierno de los Países Bajos, con el objeto de apoyar el proyecto para combatir la corrupción en Colombia; a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y del capital social para lo cual la CGR recibió una donación de \$3.640 millones de pesos.

2004: La CGR puso en funcionamiento modernas tecnologías de información y comunicación para adelantar los procesos de capacitación virtual y presencial de sus funcionarios de las contralorías territoriales, de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica, los sujetos de control y a la ciudadanía en general. En cumplimiento del Programa de Modernización de la entidad, inició actividades el denominado "Campus Virtual", equipado con un laboratorio de multimedia (para producir, desarrollar y actualizar los materiales didácticos), una biblioteca

virtual, una unidad informática, un sistema de administración del aprendizaje (Learning management system), dos aulas (cada una con 20 equipos de cómputo), dos salas y un sistema de videoconferencias que permiten comunicación en tiempo real con las 31 gerencias departamentales de la entidad.

Se amplió el alcance del Sistema de Gestión de Calidad a 17 gerencias departamentales, con lo que se completó así el proceso de certificación ISO 9001 para toda la Entidad, en desarrollo de la tercera etapa del Proyecto ISO en la Contraloría General de la República.

Entró en servicio el nuevo Portal Institucional de la Contraloría General de la República, integrado por dos sitios o ambientes: Intranet e Internet, como un portal de transición a la espera del portal que se construiría dentro del programa de modernización de la CGR. El primero fue concebido como una herramienta de trabajo y de comunicación para todos los funcionarios, y el segundo como un lugar para mostrarle al Congreso de la República, a la ciudadanía y a los sujetos de control “qué hace y cómo hace su labor la Contraloría”, y para revelar los resultados de su gestión.

En el contexto que deriva de la Ley 42 de 1.993, que establece procedimientos, sistemas y principios para el ejercicio de la vigilancia fiscal y de la reglamentación del proceso de responsabilidad fiscal, se emiten herramientas que buscan mejorar la operatividad de estos dos grupos como las que se examinan en el marco teórico.

5.2. Marco Teórico.

5.2.1 Proyecto Enlace

En aplicación del Plan Estratégico de la Contraloría General de la República 2003 -2006 denominado "Trasparencia contra la Corrupción", se identificó como tarea y objetivo esencial en una de sus dependencias, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, "Mejorar la eficiencia, eficacia, calidad y cobertura del control fiscal"; como actividad primordial se propuso esta Delegada, la unificación de procesos, procedimientos e interpretaciones, resultantes del quehacer de los operadores jurídicos del área de responsabilidad fiscal buscando el mejoramiento continuo de la labor misional que se tradujera en la mejora de la calidad de las providencias emitidas y fallos proferidos por esta entidad.

El éxito de los procesos de responsabilidad fiscal expusieron, se logra con el resarcimiento del daño patrimonial causado al Estado; para ello consideraron fundamental que los hallazgos fiscales que daban origen a los mismos, fueran sólidos técnica y jurídicamente, es decir,

resultaba primordial que como resultado del proceso auditor, en todos aquellos casos en los cuales se identificara que un gestor fiscal había causado un detrimento al erario, se contara con los soportes suficientes y pertinentes para realizar la correspondiente investigación, probar el nexo causal entre la conducta y el daño, y lograr la cuantificación del mismo, en aras de lograr la recuperación del valor de la afectación producida.

Establecieron que era innegable, que uno de los mayores problemas a que debían enfrentarse los organismos de control en todos los niveles, consistía en los altos índices de archivo por no incidencia fiscal y la caducidad de los hallazgos fiscales trasladados desde el Proceso Auditor al Grupo de Responsabilidad Fiscal. A lo anterior expusieron, se sumaba el alto porcentaje de procesos de responsabilidad fiscal con decisión en primera instancia que culminaba en archivo por no incidencia fiscal o fallo sin responsabilidad confirmados en segunda instancia, y en consecuencia se presentaba bajo nivel de recaudo en Jurisdicción Coactiva, hechos que hacían que el ciudadano perdiera credibilidad en el accionar de los órganos de control fiscal.

En estas condiciones el Proyecto Enlace se concibió como una respuesta producto de la experiencia que se había presentado en la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, con relación a la gran cantidad de hallazgos de auditoría que se habían trasladado a esta Área y que una vez evaluados fueron objeto de devolución al Grupo de Vigilancia Fiscal por considerarse incompletos -al no concretar los elementos suficientes para dar inicio a una actuación procesal formal-, o que una vez fueron evaluados condujeron a decisiones de archivo, en virtud que los antecedentes reportados no tenían incidencia fiscal o a declararse la caducidad de la acción fiscal, y en el mejor de los casos ordenar adelantar indagación preliminar para reunir los elementos mínimos para iniciar proceso de responsabilidad fiscal.

Este proyecto entonces, fue el reflejo de la necesidad sentida de articular el desarrollo del Proceso Auditor (control fiscal micro) y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, para lograr que el organismo de control cumpliera de manera eficaz, eficiente, económica y oportuna, sus negocios misionales constituyéndose en parte activa en el mejoramiento de la gestión pública en procura del buen uso de los recursos públicos. Se buscaba que esta experiencia se compartiera con todos los operadores del control fiscal, con la adopción de decisiones de mejoramiento continuo enriqueciéndose el proceso de construcción conjunta de procedimientos de articulación.

La Guía se dirigió a todos los funcionarios que directa o indirectamente estaban comprometidos con el desarrollo de los Procesos Auditor y del proceso de Responsabilidad Fiscal, como una herramienta de unificación de criterios en torno a los temas y conceptos propios de los Procesos Auditor y de Responsabilidad Fiscal, y también del manejo del recaudo probatorio soporte de las actuaciones en cada área.

En síntesis, la Guía presentaba la concepción teórica del Proyecto Enlace y una propuesta metodológica para su implementación, con recomendaciones para:

- ✓ La ejecución de talleres sobre temas comunes en el Proceso Auditor y de Responsabilidad Fiscal,
- ✓ El intercambio de información entre el Proceso Auditor y las Áreas de Responsabilidad Fiscal,
- ✓ La aplicación de directrices para el seguimiento y asesoría a las indagaciones preliminares que se tramitaban en los Grupos de Vigilancia Fiscal,
- ✓ La realización de mesas de trabajo encaminadas al perfeccionamiento de hallazgos y la revisión de los mismos.

5.2.2 Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Por su parte, para el fortalecimiento del hallazgo fiscal nació en desarrollo y cumplimiento de los Planes de Acción 2016 y 2017, de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, buscando igualmente, fortalecer la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, la Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal.

La Cartilla se argumentó, cobraba importancia por el análisis tanto de los aspectos formales como de fondo del quehacer que desarrolla el grupo auditor, mismo que se expone, con los hallazgos establecidos, genera el insumo para que el Área de Responsabilidad Fiscal trámite legal y oportunamente a los procesos de responsabilidad a su cargo. Consideró esta estrategia, que uno de los inconvenientes que se advertía para la finalidad propuesta, era la estructuración del hallazgo fiscal y de las indagaciones preliminares que se adelantaban en el Grupo de Vigilancia Fiscal; es decir, se estableció que la validez de sus elementos, la argumentación realizada y el recaudo de evidencias, dependía del cumplimiento de los requisitos sustanciales de ley.

Se informó en su momento que la Cartilla no tenía como finalidad cuestionar la manera como se venía entendiendo la función auditora, sino que su alcance trascendía, al presentar algunas orientaciones para la debida formulación del hallazgo fiscal que considerara las modificaciones de orden legal frente al proceso de responsabilidad fiscal, y, sobre todo, las decisiones y disposiciones que la introducción del procedimiento verbal introdujo al proceso de responsabilidad Fiscal.

5.3. Marco conceptual

5.3.1. Proyecto Enlace

5.3.1.1. Definición

El Proyecto Enlace estaba dirigido a las dependencias que realizan control fiscal micro, especialmente a los Grupos Auditores de Vigilancia Fiscal de las Contralorías Delegadas Sectoriales y de las Gerencias Departamentales, de igual manera, a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a la Dirección de Investigaciones del nivel central, y a los grupos de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de las Gerencias Departamentales.

El proyecto estaba diseñado para que la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva-CDIJFJC, atienda las necesidades de acompañamiento que se requieran en la conformación de hallazgos fiscales que resulten de las auditorías desarrolladas en aplicación del Plan General de Auditoría; así mismo, se creó con la capacidad de prestar apoyo en la realización de talleres de experiencias que conjuntamente se programaran con el fin de abordar temas relacionados con la vigilancia fiscal y el proceso de responsabilidad fiscal, comunes a las dependencias comprometidas y que se atendería con funcionarios que tuvieran amplios conocimientos y experiencia en la materia.

5.3.1.2. Funcionamiento

Para la solución del problema planteado y el cumplimiento de los objetivos propuestos el proyecto identificó cinco (5) procesos que se describen a continuación:

- ✓ Talleres de Experiencias acerca de temas comunes a los procesos Auditor y de Responsabilidad Fiscal. La CDIJFJC previa concertación con las Contralorías Delegadas Sectoriales, llevaría a cabo diversas jornadas de Talleres de Experiencia en Temas Comunes a los Procesos mencionados.

En los talleres con funcionarios de las Delegadas Sectoriales, se prepararían, dispondrían y discutirían temas relacionados con el ejercicio de la vigilancia fiscal, la estructuración y traslado de los hallazgos penal, disciplinario y esencialmente el de tipo fiscal, el ejercicio de la función de advertencia, la declaración de caducidad y prescripción de la responsabilidad fiscal, y otros temas relacionados con el desarrollo y trámite de la acción fiscal, indagación preliminar y proceso de responsabilidad fiscal, los cuales podrán ser propuestos por la CDIIFJC o conjuntamente con la Delegada Sectorial del caso; para ello se establecería un cronograma de actividades a desarrollar con el apoyo de la Oficina de Capacitación.

- ✓ Mejoramiento del Sistema de Información entre las Delegadas Sectoriales y la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva. La CDIIFJC presentaría trimestralmente a cada una de las Contralorías Delegadas Sectoriales un informe de la totalidad de hallazgos e indagaciones preliminares remitidos por ellas, indicando el trámite realizado y el estado en que se encuentran, tanto a nivel central como desconcentrado. A su vez las Contralorías Delegadas Sectoriales, debería cruzar esa información con las remisiones que hayan hecho, permitiendo identificar la antigüedad de los hallazgos o si los mismos se encuentran extraviados o inactivos.

El informe adicionalmente debería contener la totalidad de indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal que cursan en la CDIIFJC, con el detalle del estado en que se encuentran y que evidencie la fecha de iniciación, aspecto que permitiría apoyar el trámite del proceso con la identificación de su inactividad y si exigía de apoyo técnico especializado que pudiera ser prestado por la Delegada Sectorial correspondiente. Esta información complementariamente permitiría identificar hallazgos que revertían mayor importancia o que estaban próximos a caducar dando lugar a que ameriten dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal de forma preferencial, la conformación de grupos especiales para su trámite, o que se decida trasladarlos a la Fiscalía General de la Nación y/o Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Finalmente, permitirían estos informes que la Contraloría General y las Delegadas en particular estén informadas sobre el trámite y resultado de los hallazgos e indagaciones

preliminares que se generaban al interior de la entidad y que daban lugar a procesos de responsabilidad fiscal.

- ✓ Asesoramiento en el desarrollo de las Indagaciones Preliminares que se tramitaban en las Contralorías Delegadas Sectoriales. Actividad que se dispone y asigna en el Decreto Ley No. 267 de 2000 y la Resolución Orgánica No. 05500 de 2003 a la CDIJFJC, que consiste en coordinar el desarrollo de las indagaciones preliminares que adelantan las Contralorías Delegadas Sectoriales, con el fin de verificar que su trámite corresponda al señalado por la Ley 610 de 2000, buscando que el recaudo probatorio se efectúe con la profundidad demandada por cada caso, que se cumplan los requisitos exigidos por la Ley y que el resultado de los mismos sea el que en derecho deba corresponder, evitando en la Contraloría resultados divergentes y dilación en el trámite de las diligencias.

Permitiría adicionalmente, que una vez se produzca el cierre de la indagación preliminar, estén identificados y soportados los elementos mínimos que la Ley exige cuando el resultado sea el de dar trámite para iniciar proceso de responsabilidad fiscal; labor de asesoramiento en las IP que cursaban en las sectoriales que debería ser llevada a cabo por la CDIJFJC por lo menos una vez al mes o de acuerdo con solicitud específica que en tal sentido efectuaba la Delegada Sectorial, disponiendo para el caso en el área de Investigaciones de un funcionario de Enlace para que atienda lo relacionado con cada sector.

- ✓ Acompañamiento en las mesas de trabajo con auditores para el perfeccionamiento de hallazgos fiscales. La CDIJFJC apoyaría a las Contralorías Delegadas Sectoriales, cuando se conozcan de hechos en el desarrollo de sus auditorías que presentaban dificultades en la determinación y constitución de hallazgos de tipo fiscal, en la identificación de los presuntos responsables, interpretación de los conceptos de daño patrimonial o gestión fiscal o cualquier otro elemento requerido para el perfeccionamiento del hallazgo de tipo fiscal.

En el desarrollo de esta tarea se llevarían a cabo reuniones donde participaban, el funcionario de enlace de la CDIJFJC, el enlace de la Contraloría Delegada Sectorial correspondiente, los auditores que conocían del caso y demás funcionarios que se consideraban pertinentes por la naturaleza del hecho; esta labor sólo tendría lugar a

iniciativa de las Contralorías Delegadas Sectoriales, dejando de presente que la opinión de la CDIJFJC no comprometía el resultado de la Auditoría.

- ✓ Mesas de trabajo para entregar de manera formal hallazgos de tipo fiscal. Esta diligencia tendría lugar una vez las Contralorías Delegadas Sectoriales tengan constituidos sus hallazgos de tipo fiscal. Esta actividad consistía en la revisión previa y conjunta que se haría entre la Contraloría Delegada de investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva y las Contralorías Sectoriales, con el fin de verificar si los hallazgos de tipo fiscal que pretendan ser remitidos para iniciar proceso de responsabilidad fiscal, cumplían con los requisitos mínimos que la Ley y las normas reglamentarias, si el acervo probatorio era el suficiente y si había sido recaudado en debida forma.

Esta tarea perseguía que los hallazgos producidos por las Delegadas Sectoriales, no sean archivados por falta de mérito o devueltos para complementarlos. Para esta labor se contaría con la presencia de los Contralores Delegados Sectoriales y con la Contraloría Delegada de investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, además de un funcionario de enlace por cada una de las Delegadas Sectoriales y de la Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, quienes se encargarían de realizar la revisión conjuntamente, además de los funcionarios de las sectoriales cuando se consideraba oportuna su presencia; labor que tendría lugar en momentos previos a la remisión del hallazgo.

5.3.1.3. Ubicación del Proyecto Enlace en la estructura orgánica de la Contraloría General de la República.

La puesta en marcha y ejecución del proyecto estaba bajo la responsabilidad de la Contraloría Delegada de investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva -DIJFJC, el Coordinador del Proyecto, el apoyo decidido de los Contralores Delegados y Directores de Vigilancia Fiscal, los Gerentes Departamentales y sus Coordinadores de Grupo, con la aprobación previa del Contralor General.

Teniendo en cuenta que este proyecto contemplaba la programación de Talleres de Experiencia que demandaba disponibilidad de tiempo para los participantes y ubicación física para su desarrollo, se debería contar con el apoyo de la Oficina de Capacitación, que coordinaría la realización de los mismos.

Para su operatividad contaba esta estrategia con una “Guía Práctica para el Desarrollo del Proyecto Enlace”.

5.3.2. Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

5.3.2.1. Definición

La Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal analiza los aspectos formales y de fondo de la función que adelanta el Grupo de Vigilancia Fiscal, actividad que sirve de insumo para que la dependencia competente en este caso, el Grupo de Investigaciones, de trámite legal y oportuno al proceso de responsabilidad fiscal.

Las orientaciones para la debida formulación del hallazgo fiscal que contiene la cartilla tienen como base algunas decisiones adoptadas en recientes años y las modificaciones de orden legal al proceso de responsabilidad fiscal, en especial la introducción del procedimiento verbal.

Para este cometido estableció como objetivos:

Objetivo General

Fortalecer la articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, con el fin de propender por el mejoramiento en la conformación del hallazgo fiscal como insumo para el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, tanto ordinario como verbal.

Objetivos Específicos

- ✓ Orientar la adecuada conformación del hallazgo fiscal en las distintas tipologías de gestión fiscal con ocasión de las cuales se produce daño al patrimonio público.
- ✓ Propender porque los Grupos de Auditoría recauden legal y oportunamente las pruebas que sean pertinentes, conducentes y necesarias para soportar el inicio del proceso de responsabilidad fiscal.

5.3.2.2. Funcionamiento

Para el cumplimiento de la finalidad propuesta, la cartilla orienta la tarea de estructuración del hallazgo fiscal y de las indagaciones preliminares, a partir del cumplimiento de los requisitos sustanciales de Ley, en la identificación y consecución de sus elementos, su argumentación y la idónea recaudación de evidencias para que las mismas tengan plena validez.

Parte de la definición del proceso auditor e identifica los elementos exigidos normativamente para dar inicio a un proceso de responsabilidad fiscal, para la modalidad de ordinario escrito o por el trámite verbal, para determinar el material probatorio que debe recaudarse, la competencia y vigencia de la acción fiscal.

La cartilla efectúa unas recomendaciones que debe contener el traslado de hallazgos con incidencia fiscal y considerando casos prácticos, presenta un listado de referentes de evidencias para hallazgos fiscales de acuerdo con el tipo de irregularidad fiscal, en contratos, rendimientos financieros, sobrecostos, patrimonios autónomos, asuntos ambientales, situaciones administrativas, estados contables, sanciones y multas, sentencias judiciales, pasivo pensional, ejecución de recursos del SGP, etc.

Informa sobre las competencias para adelantar IP, procesos de responsabilidad ordinarios y verbales y culmina esta estrategia con la determinación del marco normativo aplicable a la Cartilla para el fortalecimiento del hallazgo Fiscal.

5.3.2.3. Ubicación

La ejecución de la Cartilla se ubica en la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, e igualmente, establece la participación de las dependencias a las cuales llega su radio de acción, las Contralorías Delegadas, las Direcciones de Vigilancia Fiscal, las Gerencias Departamentales y las Coordinaciones de los Grupos de vigilancia y Responsabilidad Fiscal.

5.4. Marco de referencia contextual

5.4.1. Ubicación

Contraloría General de la República Sector Central: Santafé de Bogotá, edificio Paralelo 26, localizado en el costado norte de la avenida El Dorado, Sector Salitre. La dirección exacta es Avenida Carrera 69 No. 44-35

Gerencia Departamental de Nariño: San Juan de Pasto, Calle 18ª No. 25-64 Pasaje corazón de Jesús.

5.5. Marco legal

Marco legal	Descripción
Constitución Política de 1991 Artículo 267	El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.
Constitución Política de 1991	El Contralor General de la Republica <sic> tendrá las

Artículo 268	siguientes atribuciones: Numeral 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
Ley 42 de 1993	Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen
Decreto Ley 267 de 2000	Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.
Ley 610 de 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.
Resolución Orgánica 5868 de 2007	Por la cual se modifica parcialmente la Resolución Orgánica número 5500 del 4 de julio de 2003, en materia del trámite de la acción fiscal al interior de la Contraloría General de la República.
Resolución Orgánica 6541 de 2012	Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la Indagación Preliminar Fiscal; el proceso de Responsabilidad Fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el Proceso Administrativo Sancionatorio

	Fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011.
Resolución Orgánica 6928 de 2013	Por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República para el conocimiento y trámite del control fiscal micro, el control fiscal posterior excepcional; la atención de quejas y denuncias ciudadanas; la Indagación Preliminar Fiscal; el proceso de Responsabilidad Fiscal y el proceso de Jurisdicción Coactiva y el Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, en atención a las modificaciones establecidas en la Ley 1474 de 2011.
Resolución Orgánica 0014 de 2017	Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, en el marco de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI
Resolución Orgánica 0012 de 2017	Por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría Financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI
Resolución Organizacional OGZ 0104-2014	Por medio de la cual se le asigna a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva todos los asuntos relacionados con las indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal.

Resolución Organizacional OGZ 0631-2017	Por la cual se adiciona el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales de los Empleos Públicos de la Planta Global de la Contraloría General de la República, el cual fue adoptado mediante Resolución Reglamentaria No.216 de 2013.
Resolución REG –EJE-0030- 2017	Por la cual se adopta el Manual de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República.

6. Diseño metodológico

6.1. Fuentes de información

Las fuentes consultadas y utilizadas, de las cuales se obtuvo la información fueron:

Fuentes secundarias

Las fuentes de información secundaria de las cuales se extraen los datos que sustentan los análisis normativos y de la ejecución de actividades de las diferentes oficinas de la Gerencia Departamental de Nariño y de la CGR nivel Central, corresponden entre otras, a informes generados por los Grupos Misionales de Vigilancia Fiscal, Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, Despacho de Gerencia, consulta de informes de auditoría liberados e indagaciones preliminares. De igual manera, se consultó la información cargada en la página web de la CGR, como informes de gestión, planta de personal, planes estratégicos, normatividad.

Primarias:

Las fuentes de información primaria, que aportaran información para el análisis del presente trabajo, corresponden a: Entrevistas informales a partir de encuestas estructuradas y/o semiestructuradas al Gerente Departamental de la CGR, Coordinadores y profesionales de los Grupos misionales, funcionario encargado de control interno.

De igual manera se interactuó con funcionarios de las Contralorías Departamental de Nariño y municipal de Pasto encargados de estrategias similares, para observar las experiencias y resultados obtenidos en la mejora de la estructuración de los hallazgos de auditoría.

6.2. Diseño Estadístico

El Proyecto Enlace y la Cartilla para la configuración del Hallazgo Fiscal en la Gerencia Departamental de Nariño, considera el universo de los funcionarios o beneficiarios directos e indirectos que laboran en ella, los cuales se encuentran distribuidos entre el despacho de Gerencia y los Grupos Misionales de Vigilancia Fiscal, Investigaciones Fiscales y el grupo de Regalías, funcionarios que participan esencialmente en la determinación de los hallazgos fiscales, en su aprobación en los Comités Técnicos Departamentales y en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, buscando el resarcimiento del daño producido al patrimonio del Estado.

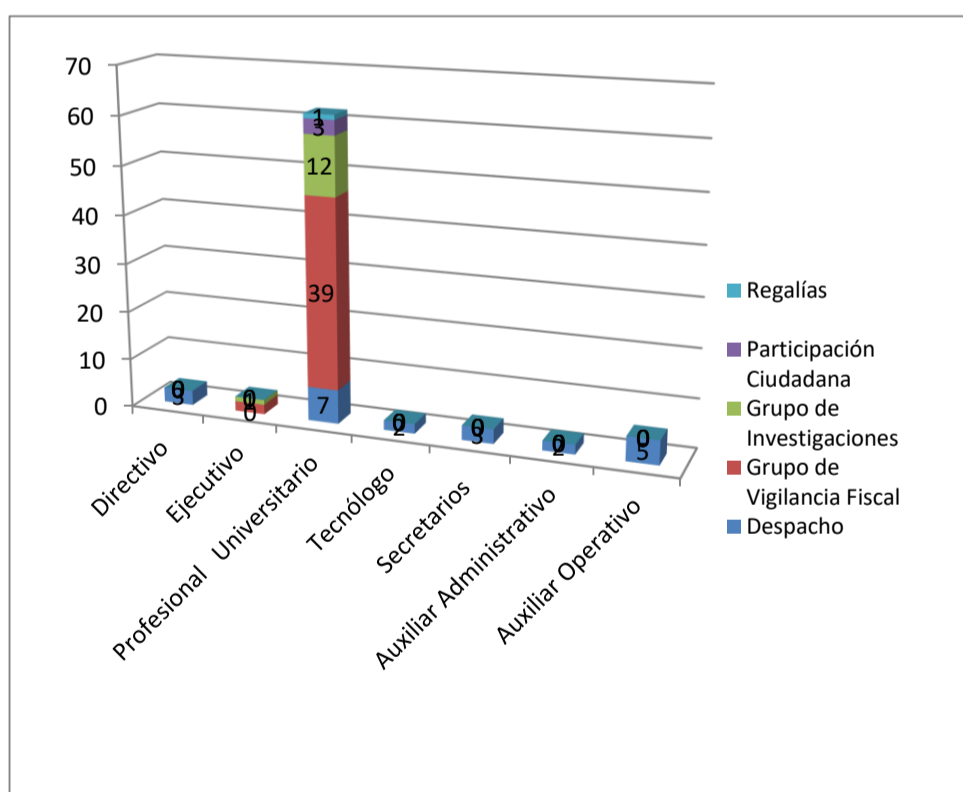
Esta población se estableció con base en los listados de funcionarios de la Gerencia Departamental y la distribución de funciones por dependencias conforme se detalla en la tabla 6-1, reportada por el profesional encargado de Control Interno de la Gerencia Departamental y corroborada con la planta de cargos y manual de funciones existentes en el despacho de Gerencia, que alcanza los 80 funcionarios, así:

Tabla 6-1 Distribución Planta de Cargos Gerencia Departamental de Nariño, 2018

Dependencia	Directivo	Ejecutivo	Profesional Universitario	Tecnólogo	Secretarios	Auxiliar Administrativo	Auxiliar Operativo
Despacho	3	0	7	2	3	2	5
Vigilancia Fiscal	0	2	39	0	0	0	0
Investigaciones	0	1	12	0	0	0	0
Participación C.	0	0	3	0	0	0	0
Regalías	0	0	1	0	0	0	0
Total	3	3	62	2	3	2	5

Fuente: Gerencia Departamental de Nariño, 2018

Gráfica 1. Distribución de Cargos Gerencia Departamental de Nariño



Fuente: Gerencia Departamental de Nariño

Marco muestral:

Partiendo del universo descrito el presente estudio considera que el marco muestral está constituido por 58 funcionarios que directamente participan en la estructuración de los hallazgos de auditoría y de su trámite, los cuales hacen parte del despacho de gerencia, del grupo de

vigilancia fiscal, del grupo de regalías y del grupo de investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

Tipo de muestreo

Teniendo en cuenta los objetivos se optó por un muestreo no probabilístico, ya que los individuos muestreados se seleccionaron por conveniencia de acuerdo con el objetivo del proyecto, con el fin de conocer las experiencias y expectativas de cada uno de los beneficiarios de los grupos misionales y del despacho de gerencia, que como se mencionó participan en la determinación del hallazgo de auditoría con incidencia fiscal, la aprobación, el trámite del proceso de responsabilidad fiscal y el cobro en jurisdicción coactiva.

Viabilidad

El análisis del proyecto de enlace permitirá determinar el cumplimiento de los fines propuestos en el Proyecto Enlace y la Cartilla para el fortalecimiento del Hallazgo Fiscal que tienen por objeto robustecer la coordinación del grupo de vigilancia fiscal y el grupo de proceso de responsabilidad fiscal, juicio y jurisdicción coactiva, buscando disminuir archivos o devoluciones de hallazgos por procesos que no están debidamente justificados de conformidad con las normas existentes.

La verificación de los mecanismos establecidos para la implementación de las estrategias mencionadas, al igual que la aplicación de las encuestas y entrevistas que se requiere adelantar se llevarán a efecto en las Dependencias de la Gerencia Departamental de Nariño, entidad en la que laboramos actualmente, hecho que hace factible la obtención de información de manera más ágil y precisa, por cuanto se conocerá de primera mano el alcance de cada actividad propuesta, al ser beneficiarios de estas herramientas que propenden por el mejoramiento de la gestión de este órgano de control fiscal.

En estas condiciones tanto la obtención de la información que se pretende recaudar como la verificación de su implementación se facilita por la condición de hacer parte del grupo de vigilancia fiscal, dependencia en la cual se genera el hallazgo con incidencia fiscal y adicionalmente, por cuanto por colaboración interinstitucional es factible la consecución de información que se requiera de Contraloría de otros niveles o de entidades que manejan los recursos públicos a las cuales llega el accionar de nuestra labor.

7. Resultados

7.1 Resultados de la Gerencia Departamental de Nariño 2014-2018

La Gerencia Departamental de Nariño durante el periodo 2014-2018, adelantó 36 auditorías y 12 actuaciones especiales; como resultado de estas auditorías se identificaron 96 hallazgos con connotación fiscal, de las cuales 28 se envían para Indagación Preliminar y 68 se remiten para inicio de proceso de responsabilidad fiscal, como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla No 7-1 Hallazgos Fiscales y su Estado periodo 2014-2018

Vigencia	Total Hallazgos Fiscales	Estados Enviados para IP	Enviados para Iniciar PRF
2014	6	4	2
2015	16	3	13
2016	22	6	16
2017	39	15	24
2018	13	0	13
Total	96	28	68

Fuente: Informe de Gestión Gerencia Departamental de Nariño 2014-2018, de agosto de 2018.

El informe descrito señala la presencia en periodo evaluado de deficiencias en la conformación de hallazgos de tipo fiscal, al observarse que el 41% de los hallazgos con incidencia fiscal dan lugar que se haga necesario adelantar indagación preliminar, cuyo fundamento es que se identifiquen o complementen de manera clara los elementos característicos de la acción fiscal.

Dejando de presente que la responsabilidad fiscal (RF) prescribe en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, y que algunos antecedentes anteriores al 2014, derivan en actuaciones en el periodo objeto de análisis, el Grupo de investigaciones de la Gerencia Departamental Nariño, presenta los siguientes registros durante el periodo 2014-2018, en los procesos de carácter ordinario.

Tabla No 7-2 Comportamiento Proceso de Responsabilidad Fiscal Ordinario

Vigencia	PRF Aperturados	Con Auto de Imputación	Fallos con RF	Fallos con RF confirmados	Fallos sin RF	Fallos sin RF confirmados	Archivo por Pago	Archivo por No mérito	Caducidad o Prescripción
2014	19	12	4	1	3	0	22	2	2
2015	48	12	10	3	3	0	0	0	3
2016	20	21	9	9	2	2	27	10	23
2017	19	18	3	2	1	1	17	15	16
2018	21	10	5	0	0	0	1	6	3
Total	127	73	32	15	9	3	67	29	44

Fuente: Informe de Gestión Gerencia Departamental de Nariño 2014-2018

La incidencia de las estrategias analizadas está dada por los resultados tanto en fallos con responsabilidad fiscal como en los archivos por pago, ítems que alcanzan los 99 registros en el periodo observado; de igual manera, se presentan en el periodo, 82 resultados, representados en 9 fallos sin responsabilidad fiscal, 29 archivo de actuaciones por no prestar mérito para continuar con su desarrollo y 44 casos de caducidad o prescripción, que denotan en gran medida, deficiencias tanto en la estructuración de los hallazgos de tipo fiscal, como de articulación entre los procesos auditor y de responsabilidad fiscal.

Por su parte, el informe de la Gerencia Departamental de Nariño de la Contraloría General de la República, señala con respecto a los procesos verbales tramitados en el grupo de Grupos de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental, que en el periodo examinado se han fallado 5 procesos con responsabilidad fiscal, 5 procesos sin RF, se archivaron 7 procesos por pago, y finalmente, un proceso se archivó por no existir mérito para continuar con su trámite.

Tabla No 7-3 Proceso de Responsabilidad Fiscal Verbal

Vigencia	Apertura e Imputación	Fallos con RF	Fallos con RF Confirmados	Fallos sin RF	Fallos sin RF Confirmados	Archivo por Pago	Proceso Archivado o por No Mérito	Caducidad o Prescripción
2014	2	4	4	1	1	0	0	0
2015	5	0	0	2	2	3	0	0
2016	2	0	0	2	2	2	0	0
2017	5	1	1	0	0	2	1	0
2018	1	0	0	0	0	0	0	0
Total	15	5	5	5	5	7	1	0

Fuente: Informe de Gestión Gerencia Departamental de Nariño 2014-2018

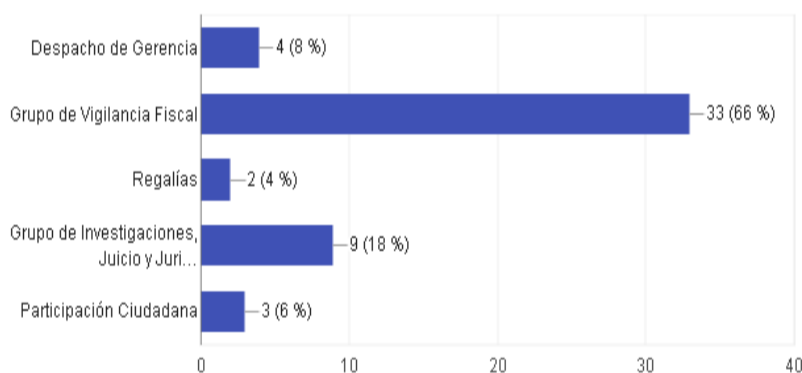
En estas condiciones los hallazgos remitidos para proceso de responsabilidad fiscal con trámite verbal, tampoco reflejan el efecto favorable en celeridad que se pretendía con las estrategias evaluadas, si se tiene en cuenta que en el periodo 2014-2018, el número de fallos con responsabilidad fiscal, es igual a las providencias emitidas sin RF, que expresan ausencia de los elementos constitutivos de hallazgo, por no estar claramente identificados y con debilidades técnicas y jurídicas de los soportes. El trámite de los procesos bajo este procedimiento si indica por su esencia, celeridad, mejora en la ocurrencia de casos de caducidad y prescripción, los cuales desaparecen, y en el archivo de los procesos por pago frente a el archivo de los procesos por no existencia de mérito para su desarrollo.

7.2 Aplicación de Estrategias de la Contraloría General de la República para la configuración de hallazgo con incidencia fiscal.

Para verificar la aplicación de las estrategias “Proyecto Enlace y la Cartilla Para el Fortalecimiento de la Configuración del Hallazgo con Incidencia Fiscal y la Articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal”, se realizaron 50 encuestas al personal que labora en la Gerencia Departamental de Nariño integrantes de los diferentes grupo de trabajo que la conforman, y que de una u otra forma tiene conocimiento de estas medidas implementadas para la mejora del control fiscal.

Porcentualmente la distribución de las encuestas en los distintos grupos de trabajo quedó conformada así: Grupo de Vigilancia Fiscal 66%, Grupo de Investigaciones, Juicios y Jurisdicción coactiva 18%, Regalías 4%, Participación Ciudadana 6% y Despacho de Gerencia 8%. El personal encuestado representa al 80,64% de los 62 profesionales que integran los grupos mencionados, lo que equivale a decir que los resultados son válidos para determinar la aplicabilidad de las estrategias implementados por la Contraloría General de la República en la Gerencia de Nariño.

Gráfica 1 Aplicación de las encuestas a los funcionarios profesionales de los Grupos de Trabajo de la Gerencia Departamental de Nariño

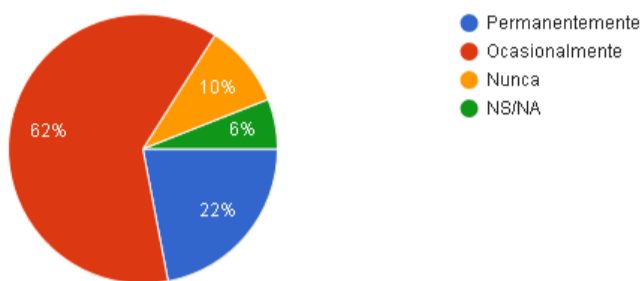


Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Al preguntarse a los profesionales que hacen parte de los distintos Grupos de trabajo, si en vigencia del Proyecto Enlace, la Gerencia Departamental para solucionar la problemática planteada se vio beneficiada de las actividades propuestas, a saber: Talleres de Experiencias en temas comunes a los procesos Auditor y de Responsabilidad Fiscal; mejoramiento del Sistema de Información sobre hallazgo e indagaciones preliminares y su estado; asesoramiento en el desarrollo de las indagaciones preliminares; del acompañamiento en mesas de trabajo con auditores para el perfeccionamiento de hallazgos fiscales, y de la realización de mesas de trabajo para entrega de los hallazgos de tipo fiscal, el 62% de los encuestados manifiesta que los beneficios descritos fueron ocasionales, el 22% permanentes, en tanto que el 10% y el 6% de los

encuestados, manifiesta que la Gerencia no recibió ningún beneficio o que desconocen el tema, respectivamente.

Gráfica 2 Beneficios del Proyecto Enlace en la Gerencia Departamental de Nariño

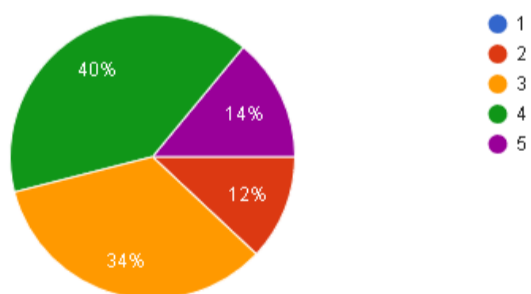


Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

La Contraloría General de la Republica con posterioridad a la vigencia del Proyecto, y en la búsqueda de mejorar en el accionar de los grupos misionales a cargo de los procesos auditor y responsabilidad fiscal, emitió en el 2017, la Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal, en tal sentido, se indagó sobre su incidencia en la problemática expuesta con los siguientes resultados:

A la pregunta relacionada con la contribución de la Cartilla en el cumplimiento de los requisitos sustanciales de Ley tanto del hallazgo fiscal como de la Indagación Preliminar (identificación y consecución de sus elementos para inicio del PRF, su argumentación, material probatorio, vigencia de la acción fiscal, recaudación de evidencias, competencia, tanto en el proceso ordinario como en el verbal), en una escala de satisfacción de 1 a 5, siendo 1 menor satisfacción y 5 el nivel más alto, el 54% manifiestan su nivel de satisfacción sobre las bondades de la cartilla que se ubica entre 4 y 5, lo cual denota una adecuada incidencia positiva de la cartilla frente a este objetivo.

Gráfica 3 Cumplimiento de los requisitos mínimos del hallazgo fiscal.

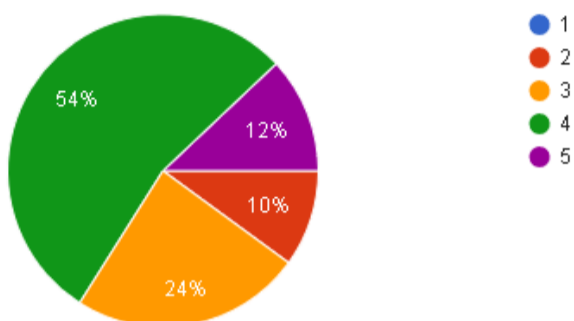


Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Al indagarse sobre el segundo objetivo de la Cartilla referente a la contribución de esta herramienta para que los hallazgos con incidencia fiscal trasladados cuenten con las evidencias pertinentes para inicio del Proceso de Responsabilidad Fiscal-PRF, el 66% de los encuestados

informan de un nivel de satisfacción entre 4 y 5, hecho que, de acuerdo a la escala prenotada, indica que la incidencia fue superior frente a los funcionarios que responden sobre una contribución insuficiente.

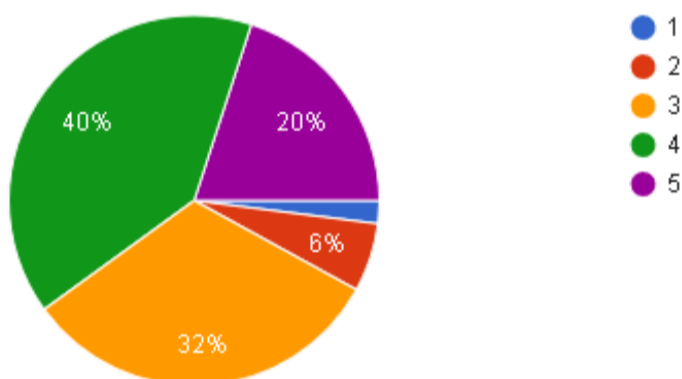
Gráfica 4 Traslado de hallazgos con incidencia fiscal



Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Con relación a la tercera pregunta y objetivo de esta estrategia que tiene que ver con su contribución en la definición de competencias para adelantar indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad ordinarios y verbales, el grado de satisfacción para un 60% de los encuestados se ubica igualmente entre 4 y 5, superando el nivel medio de satisfacción.

Gráfica 5 Definición de competencia para adelantar IP.



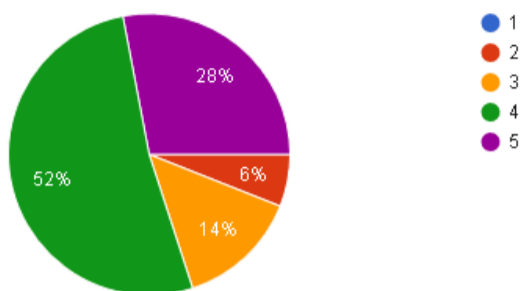
Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Cabe precisar que para las 3 actividades u objetivos propuestos por la Cartilla, el otro 30% en promedio de los encuestados, respondieron tener un nivel de satisfacción de 3 en la escala puesta de referencia a los funcionarios, hecho que apalanca la opinión de favorabilidad frente a esta estrategia y su incidencia en la mejora del accionar de los grupos misionales encargados de la configuración del hallazgo y el proceso de responsabilidad fiscal.

Otra medida de apoyo a las estrategias planteadas por la CGR es el funcionario experto de responsabilidad fiscal, cuya finalidad es orientar en la determinación de la observación con incidencia fiscal, en donde resalta el alto porcentaje de satisfacción de los encuestados que

alcanza el 80% cuyo nivel está ubicado entre 4 y 5, frente a un nivel de satisfacción reducido del 6% que indicaron en la escala de uno a cinco un nivel 2 de satisfacción.

Gráfica 6 Funcionamiento Experto de Responsabilidad Fiscal.



Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Así mismo, los funcionarios encuestados validaron la incidencia de otras causas en la adecuada estructuración del hallazgo fiscal y dependiendo del grado de aprobación dado por los encuestados frente a cada una de ellas, se presenta en su orden la siguiente relación de causas:

1. El escaso tiempo asignado a la fase de ejecución de la Auditoría para el desarrollo de los diversos objetivos propuestos en la Asignación de Trabajo, el 86%.
2. Escases de recursos para trasladarse a los entes auditados (Municipios) a realizar las labores de control y práctica de pruebas ordenadas en las IP y PRF, el 62%.
3. Falta de personal y/o de los perfiles profesionales que integren los equipos auditores y demás grupos misionales (Auditores médicos, ingenieros eléctricos, auditores en sistemas, etc.), el 58%.
4. Factores externos como Insolvencia de los presuntos responsables, vacíos normativos para soportar las irregularidades, el 54%.

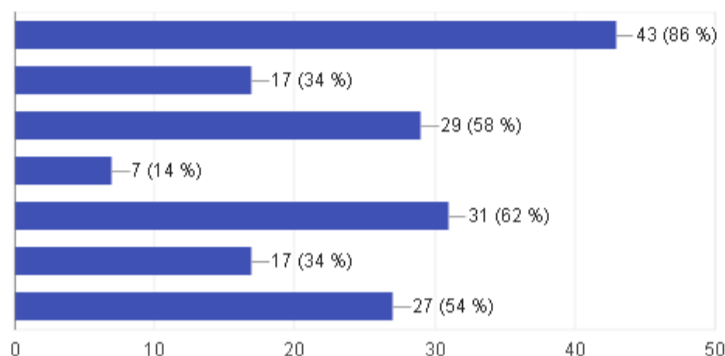
Adicionalmente indicaron:

5. Falta apoyo técnico especializado en los procesos de responsabilidad fiscal.
6. Tiempo muy limitado para las etapas del Plan de Vigilancia Fiscal para recolectar evidencia.
7. Carga laboral excesiva en los funcionarios expertos de responsabilidad fiscal.
8. Falta de apropiación de la cartilla para el fortalecimiento del hallazgo fiscal y demás guías de auditoría, por parte de los funcionarios responsables de configurar el hallazgo fiscal.
9. Inclusión de participación ciudadana en el análisis de denuncias que conlleven auditoría o PRF.

10. La exagerada garantía que ofrece la CGR a los implicados, conlleva a dilatar el proceso de responsabilidad fiscal.

11. La expedición de la Ley 1474 de 2011, implicó creación de nuevos cargos quienes debieron asumir la responsabilidad establecida en el Proyecto de Enlace, facultándolos a ellos a considerarlos como expertos en responsabilidad fiscal.

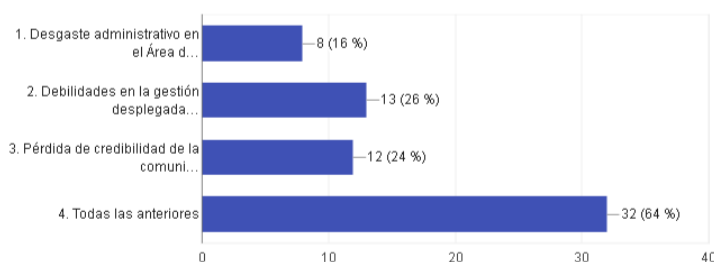
Gráfica 7 Otras causas que afectan la adecuada configuración del hallazgo fiscal.



Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Por último, se indaga a los funcionarios de la Gerencia Departamental si los hechos descritos que derivaron en hallazgos sin el cumplimiento de los requisitos mínimos, generan desgaste administrativo en el Grupo de responsabilidad fiscal y en general debilidades en la gestión desplegada por los diversos grupos misionales de la CGR con la consecuente pérdida de credibilidad de la comunidad frente a la labor de Órgano de Control Fiscal; al respecto, resalta que el 64% de los encuestados afirman que la totalidad de los efectos descritos conllevan a que la gestión desplegada por los funcionarios de la Gerencia Departamental no sea la esperada en términos de eficiencia y efectividad.

Gráfica 8 Efectos de los hallazgos sin el cumplimiento de los requisitos mínimos



Fuente: Incidencia del Proyecto de Enlace y Cartilla Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal

Se adelantó entrevista a 5 de los 6 directivos que representa el 83,33% de los directivos y ejecutivos de la Gerencia Departamental de Nariño, respecto de la participación del Proyecto de

Enlace y la Cartilla, para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación con el proceso de responsabilidad fiscal.

A indagarse sobre la contribución de los instrumentos antes referidos para la mejora de la efectividad del control de la gestión pública, en la disminución de la devolución de hallazgos a vigilancia fiscal, la existencia de autos inhibitorios, de caducidad o prescripción de las actuaciones adelantadas en la Gerencia Departamental Nariño, los entrevistados manifiestan que estas medidas no han sido suficientes para lograr la pretendida efectividad.

Informan que existen otras causas que igualmente inciden en la deficiencia descrita, como son: la falta de unidad de criterios normativos entre los grupos de vigilancia y responsabilidad, para sustentar los hallazgos fiscales detectados; las deficiencias de capacitación de los funcionarios y la retroalimentación permanente entre dependencias y grupos de trabajo involucrados; las dificultades de operatividad para el traslado de hallazgos y el insuficiente entendimiento del hallazgo por parte de los funcionarios investigadores.

Al considerar la pregunta anterior y solicitarles señalar los mecanismos que se deberían implementar en la CGR para disminuir las situaciones referidas, se plantean por los entrevistados las siguientes estrategias:

Mejorar la actitud de los funcionarios integrantes de los grupos de control fiscal micro e investigaciones, en aspectos culturales y trabajo en equipo.

Mayor estudio, dedicación y tiempo destinado a la configuración de hallazgos fiscales, con acompañamiento permanente del funcionario experto durante el trámite del proceso auditor, y la atención a denuncias.

Consideran para avanzar en la problemática expuesta que se debe retomar el Proyecto Enlace, por ejemplo, en lo pertinente a las actividades 4.1. “Talleres de Experiencias sobre temas comunes a los procesos Auditor y de Responsabilidad Fiscal”, y 4.2. “Mejoramiento del Sistema de Información entre Delegadas Sectoriales y la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva”.

Además, determinan que debe cumplirse a cabalidad la función del funcionario experto en responsabilidad fiscal, haciendo parte de los equipos auditores para mejorar la gestión del hallazgo fiscal, conforme lo prescribe el Art. 73 del Decreto Ley 267 de 2000:

“Los hallazgos no se presentan sin el cumplimiento de los requisitos legales, sino que la dificultad radica en la determinación de la gestión fiscal de los presuntos responsables y en determinar si la gestión que causó el daño corresponde a un mayor valor pagado, un sobre costo, a pagos sin contraprestación de servicios, a obras no ejecutadas o pagadas, a incumplimiento de los fines esenciales del Estado, a pagos de anticipos de contratos sin su correspondiente causación, etc.”

Consideran los entrevistados que es indispensable una amplia capacitación al personal auditor en materia probatoria, dado que el Artículo 40 de la ley 610 de 2000 y el 97 de la ley 114 de 2011, que determinan los requisitos o presupuestos legales para apertura de proceso de responsabilidad fiscal o para apertura e imputación, en ambos casos imponen la exigencia probatoria en la configuración del antecedente, a saber: tener probada la existencia del daño para el proceso ordinario y para el verbal además del daño tener prueba de la responsabilidad subjetiva.

Señalan que, tanto el Proyecto Enlace, que en su tiempo fue una herramienta para la depuración del hallazgo, como la Cartilla de fortalecimiento, son guías que contienen un esfuerzo de catalogar por tipología el daño y las evidencias de auditoría que deberían allegarse para respaldar el hallazgo fiscal, no obstante precisan, que la adecuada configuración del daño desde la perspectiva probatoria, solo es posible si se atienden y cumplen rigurosamente, las sugerencias contenidas en el documento, dado que en muchas ocasiones al evaluar los hallazgos trasladados la prueba se muestra débil, contradictoria y hasta inexistente, por la no contribución a evidenciar que el daño sea cierto.

Al tratar la articulación de los grupos de vigilancia y responsabilidad fiscal los entrevistados manifiestan que no es suficientemente adecuada al considerar lo siguiente:

La articulación pertinente se ve afectada por que existe una actitud individual en los dos grupos; ausencia de canales de comunicación efectivos; escaso tiempo asignado en el proceso auditor para interactuar con los grupos misionales en configuración de hallazgos; debilidades en el ejercicio de las funciones de los roles que intervienen en el proceso auditor para la estructuración de los hallazgos. Exponen que, si se vincula a un profesional del Grupo de Responsabilidad Fiscal como integrante del equipo auditor, como lo señala la Ley, técnica, probatoria y jurídicamente, se mejoraría la configuración del hallazgo fiscal, facilitando la sustentación ante las instancias administrativas y judiciales respectivas.

8. Conclusiones

El ejercicio del control fiscal, es una función pública establecida constitucionalmente en el artículo 267, que tienen como finalidad la vigilancia de la gestión fiscal de las personas que administran o manejan recursos públicos en todos sus órdenes y niveles.

La Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales o Municipales, son las entidades encargadas de adelantar las respectivas actuaciones encaminadas a obtener el resarcimiento de los bienes o fondos públicos, objeto de desviación o inadecuada aplicación por el servidor público o un particular que tiene la custodia, guarda y/o administración de recursos del Estado, y que a causa de una conducta o una omisión han ocasionado detrimento patrimonial.

La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal se adelanta conforme a los procedimientos y principios establecidos principalmente por las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, modificadas por la Ley 1474 de 2011, que dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

La ley 106 de 1993 y el posterior Decreto Ley 267 de 2000, sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, establecen su estructura orgánica y fijan las funciones de sus dependencias, define como criterios para su organización entre otros, la tecnificación, Integralidad del control, la especialización y la funcionalidad, para el ejercicio de la vigilancia fiscal y del trámite del proceso de responsabilidad fiscal con el objeto de obtener resultados de interés común y de beneficio general.

Para el efecto la Contraloría General de la República, ésta organizada en dos niveles básicos, a saber: nivel central y nivel desconcentrado. El nivel central coordina y controla todas las actividades de la Contraloría en el ámbito nacional, de él hace parte la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, que tiene entre sus objetivos concurrir en la conducción y orientación técnica y de políticas de la entidad.

El nivel desconcentrado está compuesto por la Gerencia Departamental y los Grupos Delegados de Vigilancia Fiscal e Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, con los cuales la Contraloría General de la República hace presencia departamental y municipal, en su función de vigilancia y el control fiscal de las entidades públicas, mixtas o privadas que manejen fondos o bienes de la Nación.

Para mejorar la eficiencia y eficacia de las actuaciones, el máximo órgano de control fiscal a través, fundamentalmente, de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, en desarrollo de su función de apoyo para el cumplimiento de la misión y de las políticas de la entidad, ha venido implementando diversas medidas que redunden en mejora de la gestión del máximo órgano de control fiscal, para deducir la responsabilidad de carácter fiscal y finalmente alcanzar el resarcimiento al patrimonio público

En primer término, la Contraloría Delegada diseñó el Proyecto Enlace buscando mejorar la calidad de las providencias emitidas y fallos proferidos por el área de responsabilidad fiscal, sobre la base de que los hallazgos fiscales provenientes del grupo de vigilancia fiscal tuvieran los soportes pertinentes y demostraran la afectación al erario, su cuantificación y el nexo causal entre la conducta y el daño.

Este proyecto que nació a la vida jurídica en el 2004, en gran medida se operativizó con el establecimiento del funcionario Enlace de Investigaciones, como mecanismo para la implementación del proyecto, que tenía por objeto realizar una evaluación de los hallazgos, sus requisitos, y decidiera sobre su devolución para su complementación o mediante oficio resolviera su traslado para inicio de proceso de responsabilidad fiscal.

Con la Expedición de la Ley 1474 de 2011, que pretendía una gestión pública más efectiva, en su Capítulo VIII, medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal, se introducen modificaciones al proceso de responsabilidad fiscal y se definen entre sus medidas, el rol del funcionario experto del Proceso de Responsabilidad Fiscal, contenido en la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República, a ejercerse por los directivos de las gerencias departamentales colegiadas, para quienes la ley establece claras funciones como decidir los hallazgos, las indagaciones preliminares y apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

La Guía de Auditoría 2015, en el Título 5, Administrador del Proceso Auditor, numeral 5.2.16, señaló que el funcionario experto del proceso de responsabilidad fiscal, tiene como fin propiciar el acompañamiento para orientar el proceso auditor sobre la información que debe consultar para determinar la observación y, dependiendo de la respuesta del auditado, de aquella que debe complementar para soportar probatoriamente el hallazgo.

En el 2017, la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para avanzar en la consolidación de la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal, emitió la

Cartilla para el Fortalecimiento del Hallazgo Fiscal, en aplicación de los Planes de Acción 2016 y 2017; la cartilla analiza aspectos formales y de fondo del desenvolvimiento del grupo de vigilancia fiscal para propiciar el trámite legal y oportuno del grupo de Responsabilidad.

Esta estrategia tuvo su aparición para contrarrestar igualmente, las debilidades en la estructuración del hallazgo fiscal y de las indagaciones preliminares, buscando garantizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales de ley, tanto en el recaudo de evidencias, la validez de sus elementos, como de la argumentación realizada, para cuyo efecto brinda orientaciones para la debida formulación del hallazgo fiscal, todo esto acorde a las nueva normatividad proferida y a las exigencias procedimentales del proceso de responsabilidad Fiscal.

En este contexto normativo, la Misión de la Contraloría General de la República determina que en representación de la comunidad debe adelantar un cumplimiento eficaz de las funciones asignadas por la Constitución y la ley, que redunde en la efectividad del control de la gestión pública, sin embargo, los resultados en la Gerencia Departamental de Nariño, conforme lo indica el informe de gestión del periodo 2014 - Agosto 2018, plasmados en fallos proferidos, archivo de las actuaciones o su devolución al Grupo de Vigilancia Fiscal, no han sido los esperados conforme se detalló en el acápite 7.1, así:

- ✓ El 41% de los hallazgos con incidencia fiscal dieron lugar que se hiciera necesario adelantar indagación preliminar, con el propósito de que se identificaran o complementaran los elementos característicos de la acción fiscal (Existencia del daño, en ejercicio de gestión fiscal y su cuantificación), lo que revela en el periodo evaluado la presencia de debilidades en la estructuración de hallazgos con incidencia fiscal.
- ✓ Teniendo en cuenta que el efecto positivo de las estrategias emitidas por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, se plasma en los resultados obtenidos tanto en fallos con responsabilidad fiscal como en los archivos por pago, los registros dieron cuenta de 99 casos para estos ítems, mismos que casi se equiparan en su cantidad con los 88 resultados, correspondientes a 9 fallos sin responsabilidad fiscal, 29 archivos de actuaciones por no prestar mérito para continuar con el desarrollo del PRF, y los 44 casos de caducidad o prescripción, se evidencia entonces, que la acción del órgano de control no alcanzó conforme a lo esperado resarcimiento del daño patrimonial.

- ✓ De igual manera, con relación a los procesos verbales tramitados en el periodo examinado en el grupo de Grupos de Investigaciones de la Gerencia Departamental, se observó que los fallos sin responsabilidad fiscal (5) más los procesos que se archivaron por no existir mérito para continuar con su trámite (1), representaron el 50% de los 12 procesos que culminaron con fallo con responsabilidad fiscal (5) y los , archiva por pago (7), circunstancia que indicaría que el impacto de las estrategias examinadas no ha sido el óptimo.

Los resultados de la aplicación de las encuestas a los funcionarios de los Grupos de Vigilancia Fiscal, Regalías, Grupo de Investigaciones Fiscales y de Participación Ciudadana de la Gerencia Departamental de Nariño, dan cuenta con relación a la contribución del Proyecto Enlace para solucionar la problemática descrita, que para el 62% de los encuestados los beneficios descritos fueron ocasionales y que tan solo el 22% fueron permanentes, hecho que evidencia su opinión desfavorable frente a esta estrategia.

No obstante frente a la incidencia de la “Cartilla para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal”, los funcionarios encuestados exponen su opinión favorable con relación a su contribución en el cumplimiento de los requisitos sustanciales de Ley tanto del hallazgo fiscal como de la Indagación Preliminar, en cuanto al soporte con evidencias necesarias de los hallazgos con incidencia fiscal trasladados al Grupo de Responsabilidad Fiscal, y frente a la contribución en la definición de competencias para adelantar indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad.

Cuando se mira la opinión desfavorable de los encuestados frente a la incidencia del Proyecto Enlace se establece que existe correspondencia con los resultados expuestos en el informe de gestión del periodo 2014-2018, sin embargo, ello no es así cuando se cotejan los resultados informados en el informe de gestión frente a la favorabilidad de la Cartilla para el fortalecimiento del hallazgo fiscal. Lo anterior tiene su explicación si se tiene en cuenta que la Cartilla se convirtió en un manual de consulta cotidiana y al hecho de que esta medida tiene un término reducido para mostrar sus bondades ya que se emite tan solo en el 2017.

A ello hay que agregarle que los funcionarios encuestados corroboran que existen otras causas que inciden para que no se alcance una adecuada estructuración del hallazgo fiscal sintetizada en que los mismos no reúnen los elementos mínimos para iniciar proceso de responsabilidad fiscal,

y que se validaron de acuerdo a un orden de aprobación. De las más importantes, se describirán las razones que las fundamentan con base al conocimiento que se acopió del tema:

- ✓ Con el 86%, el escaso tiempo asignado a la fase de ejecución de la Auditoría para el desarrollo de los diversos objetivos propuestos en la Asignación de Trabajo.
Efectivamente el término asignado para la fase de ejecución que en promedio es de 2 meses no es suficiente para dar cumplimiento a los múltiples objetivos propuestos en la asignación de auditoría, que finalmente se plasman en hallazgos de auditoría, los cuales que estructuran con deficiencias, si se considera que en esta etapa tiene que surtirse la aplicación de los diversos procedimientos que hacen parte de los programas de auditoría, para lo cual se requiere: Solicitar información sobre los temas auditados, misma que tiene definido un plazo de mínimo 5 días hábiles para su respuesta, su examen, evaluación de las observaciones detectadas en mesa de trabajo por el equipo auditor y la supervisión con los soportes recaudados, participación del funcionario experto de responsabilidad fiscal, elaboración de papeles de trabajo, poner en conocimiento las anomalías detectadas para lo cual procede un término para su respuesta que se otorga al auditado, validación de la respuesta en mesa de trabajo, cuando la entidad lo requiera mesas de trabajo para tratar los hallazgos, prórrogas para presentar información o dar respuesta a los hallazgos etc.

Situación que se agudiza cuando se realizan auditorías fuera de la ciudad sede de la Contraloría, para las cuales como máximo el término autorizado para las comisiones es de 15 días hábiles.

- ✓ Con el 62%, la escasez de recursos para trasladarse a los entes auditados (Municipios) a realizar las labores de control y práctica de pruebas ordenadas en las IP y PRF.
Las actividades relacionadas con la fase de planeación, tarea sustancial para el éxito de la auditoría, como es el conocimiento del ente auditado, la evaluación del sistema de control interno, entrevistas a los responsables de los procesos objeto de control, pruebas de recorrido y en general el diligenciamiento de innumerables formatos que requiere esta fase, tienen que adelantarse a control remoto por la escases de recurso para su realización in situ, teniendo en cuenta que no se autorizan desplazamiento a las entidades dando lugar a que se tenga que postergarlas para su aplicación en la fase de ejecución.

Como se indicó el reducido término de las comisiones para la fase de ejecución va en detrimento de la definición de observaciones y la consecución de soportes mínimos requeridos.

- ✓ Con el 58%, la falta de personal y/o de los perfiles profesionales que integren los equipos auditores y demás grupos misionales (Auditores médicos, ingenieros eléctricos, auditores en sistemas, etc.),

La mayoría de los recursos auditados y que se incorporan a los entes territoriales para los sectores de salud y educación, corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones y del FOSYGA, sin embargo, la entidad no cuenta con profesionales con perfil idóneo para su examen, como auditores médicos y expertos en el tema pedagógicos.

Para el examen de los recursos ejecutados por las empresas que se encargan de la distribución, comercialización y generación de energía eléctrica no se cuenta con ingenieros eléctricos. Adicionalmente, no se cuenta en la entidad con servicio de laboratorio para análisis, por ejemplo, de muestras de concretos para soportar observaciones establecidas en obra civil.

- ✓ Con el 54%, se encuentran los factores externos como la insolvencia de los presuntos responsables, vacíos normativos para soportar las irregularidades.

Ciertamente, el desarrollo de la labor de control fiscal establecida Constitucionalmente, de manera posterior y selectiva, da lugar a que cuando hace presencia la Contraloría, los funcionarios directivos que despliegan gestión fiscal ya no se encuentran en sus cargos, disponiendo de tiempo para gestionar su insolvencia.

En lo que respecta a vacíos normativos y limitaciones de índole legal que limitan la estructuración del hallazgo fiscal, indudablemente a los funcionarios encuestados les asiste razones para afirmarla como causa de la problemática en estudio.

Por ejemplo, cuando se habla de la utilidad razonable para las EPS a tomarse del 8% de los gastos de administración de la Unidad de Pago por Capitación, que se retribuye para las administradores, no existe norma que clarifique el concepto razonable; cuando se trata de definir la destinación del 10% de la canasta educativa en los contratos de prestación de servicio educativo supuestamente a favor de los contratistas, no se tiene claro cuál es su destinación o si se trata de gastos que se realizan para que sea factible prestar el

servicio educativo; para definir y soportar hallazgos cuando su fundamento es que existe sobreprecio o sobrecosto en obra civil o contratos de suministro la prueba de cotejo tiene que hallarse en condiciones de modo tiempo y lugar, hecho que en la práctica da origen a una fácil defensa del encartado o que siendo la labor de la Contraloría de carácter administrativo la carga de la prueba le corresponde al Órgano de Control, aun cuando el que aplicó inadecuadamente los recursos públicos fue el gestor fiscal.

Todos estos aspectos normativos afectan el adecuado soporte y configuración del hallazgo fiscal.

En suma, si bien las estrategias evaluadas a lo largo del presente estudio tienen definido de manera clara sus objetivos y alcance y que acudieron a mecanismos como el funcionario enlace, el funcionario experto de responsabilidad y la cartilla, los resultados no fueron los esperados en la mejora de la gestión de la Gerencia Departamental.

Existe una opinión relativamente favorable de los encuestados frente a las medidas implementadas, sin embargo, el examen en contexto de las evidencias recopiladas muestra claramente, que no fueron suficientes estas acciones adoptadas por la Contraloría Delegada de investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para garantizar la mejora de la vigilancia de la gestión pública, si no que se requiere complementar estas estrategias con decisiones que subsanen otras causas, que como las definidas por los encuestados afectan sustancialmente la adecuada configuración o estructuración del hallazgo fiscal.

Finalmente, los directivos entrevistados, exponen en general que es preciso que haya una articulación integral que permita hablar un mismo lenguaje técnico, especialmente en lo probatorio, pero ante todo un compromiso de cada grupo misional de trabajar y capacitarse para definitivamente obtener un producto de calidad, que no esté sujeto exclusivamente a un tipo de articulación específico, orientado por parte del Grupo de Responsabilidad Fiscal.

De igual manera los hechos descritos son evidencia de la existencia de debilidades en la articulación entre el proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal, en detrimento como es lógico de la consecución de los resultados esperados por la comunidad, dando lugar a que en estas circunstancias se dificulte recuperar la credibilidad de los vigilados y de la sociedad en su conjunto, si no se toman por la

administración de la Contraloría los ajustes integrales que proceden en las medidas que se adopten.

9. Bibliografía

Aplicativo de encuestas de google.

<https://docs.google.com/forms/d/1H1qy8dmSZ0HYGwvUJIh0NP5XfwoFvQcAPKVtSM1aHTQ/edit#responses>.

Cartilla para el fortalecimiento en la configuración del hallazgo con incidencia fiscal y la articulación entre el proceso auditor y el proceso de responsabilidad fiscal, Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, 2017, Pág. 48.

Guía de Auditoría de Cumplimiento en el marco de las normas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, junio de 2017. Pág. 69.

Guía de Auditoría Financiera anexos, formatos e instructivos en el marco de normas internacionales ISSAI, marzo de 2017, Pág. 65.

Informe Final de Gestión Gerencia Nariño. Luis Fernando Guerrero Rojas 2014-2018, agosto de 2018. Pág. 9.

Manual Proyecto de Enlace, código RFJ-80113-M-5. Versión: 1.0, Contraloría General de la República. Septiembre de 2004, Pág. 27.

Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI. Marzo de 2017. Pág. 94

Proceso de Responsabilidad Fiscal, compilación normativa, actualizada 2016. Imprenta Nacional de Colombia. Contraloría General de la República, Bogotá. DC. Colombia. Diciembre de 2016. Pág. 274.

Sampieri Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista, M. D. (2010). Metodología de la Investigación (Quinta Edición ed.). *México DF: Mc Graw Hill*. (Capítulo 7, 8 y 9 pág. 159 en adelante). Recuperado

de <http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2053/book.aspx?i=721&opensearch=METODOLOGIA%20DE%20LA%20INVESTIGACION&editoriales=&edicion=&anio=>

10. Anexos

Anexo A: Entrevistas directivos de la Gerencia Departamental de la CGR

<i>Unidad de observación</i>	<i>Funcionarios públicos con poder de decisión en la Gerencia Departamental de Nariño</i>
<i>Cobertura</i>	<i>Gerente Departamental de Nariño, Contralores Provinciales, Coordinadores del Grupo de Vigilancia Fiscal e Investigaciones.</i>
<i>Periodo de Recolección</i>	<i>Septiembre de 2018</i>
<i>Método de recolección</i>	<i>Entrevista Personal</i> <i>5 entrevistas</i>
<i>Tamaño de recolección</i>	<i>Despacho de Gerencia (1): Gerente Departamental</i> <i>Contralores Provinciales (1): Contralor Provincial</i> <i>Coordinadores (2): Grupo de Vigilancia Fiscal</i> <i>Coordinador (1): Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva</i>

Para la entrevista al personal directivo y supervisores de los procesos de la Gerencia Departamental de Nariño, se plantaron las siguientes preguntas:

1. ¿Considera Usted que el entonces “Proyecto de Enlace” y la posterior “Cartilla para el Fortalecimiento en la Configuración del hallazgo con Incidencia Fiscal y la Articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal”, han contribuido de manera suficiente para lograr efectividad del control de la gestión pública, reduciéndose la existencia de devolución de hallazgos a vigilancia fiscal o autos inhibitorios, caducidad o prescripción de las actuaciones adelantadas en la Gerencia Departamental Nariño?
2. En caso negativo, ¿qué medidas o mecanismos complementarios considera Usted, se deberían implementar en la CGR y/o la Gerencia Departamental de Nariño, para disminuir o eliminar la existencia de las situaciones referidas en el numeral anterior, producto en parte de la eventual generación de hallazgos sin el cumplimiento de los requisitos legales?
3. ¿Considera que el sistema de articulación entre el grupo de vigilancia fiscal y el de Responsabilidad Fiscal es adecuado, pertinente y oportuno para que los procesos que se adelantan en la Gerencia den los resultados que exige la sociedad?

Si___

No___

Favor explicar: _____

Anexo B: Encuesta a responsables de adelantar auditorias y procesos de responsabilidad fiscal de la Gerencia Departamental de Nariño

Unidad de observación	Responsables de adelantar auditorias, Indagaciones Preliminares, Procesos de Responsabilidad Fiscal y Participación Ciudadana.
Cobertura	Gerencia Departamental de Nariño
Periodo de Recolección	Septiembre de 2018
Método de recolección	Encuesta
Tamaño de recolección	50 encuestas aplicadas a funcionarios de la Gerencia Nariño

ENCUESTA DE VERIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ANTERIOR PROYECTO ENLACE Y DE LA CARTILLA EMITIDA POR LA CGR PARA EL FORTALECIMIENTO EN LA CONFIGURACIÓN DEL HALLAZGO CON INCIDENCIA FISCAL Y LA ARTICULACIÓN ENTRE EL PROCESO AUDITOR Y EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La presente encuesta se adelanta con fines académicos por el conocimiento que tenga de estos proyectos o por el desarrollo propio de sus funciones, y busca recaudar información que permita determinar su incidencia de estas estrategias implementadas por la Contraloría Delegada de Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva-CDIJFJ, para la mejora en el accionar de los grupos misionales a cargo de los procesos auditor y responsabilidad fiscal en la Gerencia Departamental de Nariño de la Contraloría General de la República..

Gracias por su tiempo y colaboración.

1. DATOS GENERALES

Nombre funcionario:	Email: _____
Dependencia a la que pertenece	
Despacho de Gerencia	<input type="checkbox"/>
Grupo de Vigilancia Fiscal	<input type="checkbox"/>
Regalías	<input type="checkbox"/>
Grupo de Investigaciones, Juicio y Jurisdicción Coactiva.	<input type="checkbox"/>
Participación Ciudadana	<input type="checkbox"/>

PROYECTO ENLACE

En vigencia del proyecto enlace la Gerencia Departamental se vio beneficiada de: Talleres de Experiencias en temas comunes a los procesos Auditor y de Responsabilidad Fiscal; mejoramiento del Sistema de Información sobre hallazgo e indagaciones preliminares y su estado; asesoramiento en el desarrollo de las indagaciones preliminares; del acompañamiento en mesas de trabajo con auditores para el perfeccionamiento de hallazgos fiscales, y de la realización de mesas de trabajo para entrega de los hallazgos de tipo fiscal?

Permanente	<input type="checkbox"/>
Ocasionalmente	<input type="checkbox"/>
Nunca	<input type="checkbox"/>
NS/NA	<input type="checkbox"/>

CARTILLA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL HALLAZGO FISCAL

Esta estrategia de articulación entre el Proceso Auditor y el Proceso de Responsabilidad Fiscal-PRF, para la mejora de la conformación del hallazgo fiscal, le ha contribuido:

1. En el cumplimiento de los requisitos sustanciales de Ley del hallazgo fiscal y de las IP Atinente a la identificación y consecución de sus elementos para inicio del PRF, su argumentación, material probatorio, vigencia de la acción fiscal y la idónea recaudación de evidencias para que las mismas tengan plena validez, competencia; tanto en el proceso ordinario como en el verbal. Considerando que 1 es menos satisfecho y 5 más, ¿cuál es su grado de satisfacción?

1	2	3	4	5

2. En el traslado de hallazgos con incidencia fiscal

Con la presentación de un listado de referentes de evidencias que deben contener los hallazgos para los diferentes tipos de irregularidades que dan origen a PRF. Considerando que 1 es menos satisfecho y 5 más satisfecho, ¿cuál es su grado de satisfacción?

1	2	3	4	5

3. Definición de competencias para adelantar IP, procesos de responsabilidad ordinarios y verbales.

Considerando que 1 es menos satisfecho y 5 más satisfecho, ¿cuál es su grado de satisfacción?

1	2	3	4	5

Funcionario Experto en Responsabilidad Fiscal

¿El Experto en Responsabilidad Fiscal que tiene como fin orientar al equipo auditor, cuando se requiera, en la determinación de la observación con incidencia fiscal y, dependiendo de la respuesta del auditado, en la configuración y adecuado soporte del hallazgo, ha sido favorable para fortalecer el ejercicio del control fiscal?

Considerando que 1 es menos satisfecho y 5 más, ¿cuál es su grado de satisfacción?

1	2	3	4	5

OTRAS CAUSAS QUE AFECTAN LA ADECUADA CONFIGURACIÓN DEL HALLAZGO FISCAL

Favor marcar con una X una o varias causas que considera afectan la adecuada configuración del hallazgo fiscal.

	1. El escaso tiempo asignado a la fase de ejecución de la Auditoría para el desarrollo de los diversos objetivos propuestos en la Asignación de Trabajo.
	2. La falta de conocimiento de la entidad auditada por la escasa especialización y capacitación en los temas objeto de control fiscal.
	3. Falta de personal y/o de los perfiles profesionales que integren los equipos auditores y demás grupos misionales (Auditores médicos, ingenieros eléctricos, auditores en sistemas, etc.).
	4. Ausencia de implementación de las disposiciones que desarrollan las diferentes formas de obtener beneficios de control fiscal.
	5. Escases de recursos para trasladarse a los entes auditados (Municipios) a realizar las labores de control y práctica de pruebas ordenadas en las IP y PRF.

	6. Falta de apoyo técnico especializado en los PRF
	7. Factores externos como Insolvencia de los presuntos responsables, vacíos normativos para soportar las irregularidades.
Considera usted que los hechos descritos que derivan en hallazgos sin el cumplimiento de los requisitos legales generan:	
	1. Desgaste administrativo en el Área de Responsabilidad fiscal
	2. Debilidades en la gestión desplegada en los Grupos misionales de la CGR.
	3. Pérdida de credibilidad de la comunidad frente a la labor de control fiscal.
	4. Todas las anteriores
OBSERVACIONES:	
MUCHAS GRACIAS	