

**FALENCIAS QUE LIMITAN LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y  
RESARCITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO**

**ANDREA CRISTINA FERNÁNDEZ AGREDA  
SILVIA ALEJANDRA RENGIFO MUÑOZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2006.**

**FALENCIAS QUE LIMITAN LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y  
RESARCITORIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO**

**ANDREA CRISTINA FERNÁNDEZ AGREDA  
SILVIA ALEJANDRA RENGIFO MUÑOZ**

**Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo**

**Asesor de Monografía  
José Arles Ibarra Leyton  
Abogado Especialista en Derecho Administrativo**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2006.**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de sus autoras”.

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1996.  
Emanado del Honorable Consejo Directivo de la  
Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Aprobada

Alvaro Isaías Arteaga Ramírez  
Jurado

Armando Salas Ibarra  
Jurado

San Juan de Pasto, 1 de Noviembre de 2006.

A nuestras familias quienes nos apoyaron en todo momento, nos comprendieron y soportaron junto a nosotras la angustia, la felicidad y la satisfacción del deber cumplido.

Quiero dedicar este trabajo a mis padres Oswaldo y María Lourdes por haberme inculcado la ética de trabajo y superación. A mi hija Natalia Sofía, mi esperanza, por esas horas de compañía que el trabajo le quitó.

**ANDREA CRISTINA FERNÁNDEZ AGREDA**

Quiero dedicar este trabajo a mis padres, Blanca y Hermes, principal motivo de mi lucha por progresar y seguir mejorando.

**SILVIA ALEJANDRA RENGIFO MUÑOZ**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios

A nuestra querida Universidad de Nariño, por la oportunidad brindada para que nuestra superación sea una realidad y redunde en beneficio personal y de la sociedad que hoy más que nunca necesita de la voz de aliento que sólo Dios y el saber pueden otorgar.

A nuestro asesor Arles Ibarra Leytón por su colaboración y su contribución para el desarrollo de esta investigación.

A nuestros jurados por su asistencia y sus valiosas orientaciones que permitieron la realización de nuestro trabajo.

A los funcionarios de la Contraloría General de Nariño que en una u otra forma contribuyeron al desarrollo de este trabajo y especialmente a Lucía del Rosario Botina Ocaña, por su amistad y su desprendida colaboración.

**ANDREA CRISTINA FERNÁNDEZ AGREDA  
SILVIA ALEJANDRA RENGIFO MUÑOZ**



## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	23
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO	25
1.1 .TITULO	25
1.2 TEMA	25
1.3 . LINEA DE INVESTIGACIÓN	25
2. PROBLEMA	26
2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	26
2.2. ANTECEDENTES	27
2.2.1 El Descubrimiento y la Colonia	27
2.2.2 La República	28
2.2.3 Origen y Desarrollo de la Contraloría General de la República	30
2.2.4 El Control Fiscal en la Constitución Nacional de 1991.	31
2.3 ESTADO ACTUAL	32
2.4 FORMULACION DEL PROBLEMA	33
2.5 DESCRIPCION DEL PROBLEMA	33
3 OBJETIVOS	35
3.1 GENERAL	35
3.2 ESPECIFICOS	35

4	JUSTIFICACIÓN	36
5	HIPOTESIS	38
6	MARCO REFERENCIAL	39
6.1	MARCO CONTEXTUAL	39
6.1.1	Ubicación y Estructura Organizacional de la Contraloría General de Nariño	39
6.1.2	Despacho del Contralor	40
6.1.2.1.	Areas Asesoras	40
6.1.3	Contraloría Auxiliar	40
6.1.3.1	Áreas de Apoyo	40
6.1.4	Dirección Técnica	40
6.1.4.1	Areas Misionales	40
6.1.5	Naturaleza de la Contraloría General de Nariño	41
6.1.6.	Misión y Visión de la Contraloría General de Nariño	41
6.1.6.1	Visión	41
6.1.6.2	Mision	41
6.1.7	Finalidades de la Contraloría General de Nariño	41
6.1.8	Características de la Contraloría General de Nariño	42
6.1.8.1	Autonomía Administrativa de la Contraloría General de Nariño	42
6.1.8.2	Autonomía Presupuestal de la Contraloría General de Nariño	42
6.1.8.3	Autonomía Contractual de la Contraloría General de Nariño	42
6.1.9	Procesos	43

6.2	MARCO CONCEPTUAL	43
6.2.1	Gestión y Control Fiscal	43
6.2.2	Formas del Control Fiscal	45
6.2.3	Sujetos de la Función Fiscal	46
6.2.4	Sujetos de Control	46
6.2.5	Responsabilidad Fiscal	47
6.2.5.1	Fines	47
6.2.6	El Proceso De Responsabilidad Fiscal	48
6.2.7	Fundamentos Constitucionales del Proceso de Responsabilidad Fiscal	49
6.2.8	Disposiciones constitucionales	49
6.2.9	Naturaleza Jurídica del Proceso de Responsabilidad Fiscal	50
6.2.9.1	Proceso de Naturaleza Administrativa	50
6.2.9.2	Responsabilidad de tipo Administrativa	50
6.2.9.3	Responsabilidad Patrimonial	50
6.2.9.4	Naturaleza de la Responsabilidad Fiscal	51
6.2.9.5	Observancia de Garantías Procesales	51
6.2.10	Sujetos	51
6.2.10.1	Sujeto activo	51
6.2.10.2	Sujeto pasivo	52
6.2.10.3	Demás Sujetos Intervinientes	52
6.2.11	Principios del Proceso de Responsabilidad Fiscal	53

6.2.11.1 El Debido Proceso y Derecho de Defensa	54
6.2.11.2 La Reserva Procesal	54
6.2.11.3 Principio non bis in idem	54
6.2.12 Elementos del Proceso de Responsabilidad Fiscal	55
6.2.12.1 El Daño	55
6.2.12.2 La Conducta	55
6.2.12.3 El Nexó Causal	56
6.2.13 Estructura del Proceso de Responsabilidad Fiscal – Ley 610 del 2000	56
6.2.13.1 Iniciación del Proceso	56
6.2.13.2 Indagación Preliminar	56
6.2.13.3 Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal	56
6.2.13.4 Trámite Posterior a la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal	56
6.2.13.5 Imputación de Responsabilidad Fiscal y Descargos	57
6.2.13.6 Pruebas	57
6.2.13.7 Fallo	58
6.2.13.8 Segunda Instancia	58
6.2.13.9 Caducidad y Prescripción de la Acción	58
6.2.13.10 Policía Judicial y Responsabilidad fiscal	59
6.2.13.11 Cesación de la Acción Fiscal	59
6.2.13.12 Prueba Necesaria En Responsabilidad Fiscal	60
6.2.13.13 Petición de Pruebas	60

6.2.13.14 Prueba Inexistente	61
6.2.13.15 Causales de Nulidad del Proceso de Responsabilidad Fiscal	61
6.3 MARCO TEORICO	61
6.4 MARCO LEGAL	64
6.4.1 Fundamento Constitucional	64
6.4.2 Fundamento Legal	64
6.4.2.1 Ley 610 del 2000	64
6.4.2.2 Ley 42 de 1993	65
7. METODOLOGÍA	66
7.1 TIPO DE INVESTIGACION	66
7.2 METODO DE INVESTIGACIÓN	67
7.3 FUENTES DE INVESTIGACIÓN	67
7.3.1 Fuentes Primarias	67
7.3.2 Fuentes Secundarias	68
8 CARACTERIZACIÓN DE LOS FACTORES QUE LIMITAN LA LABOR DE FISCALIZACIÓN Y RESARCIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO	69
8.1 EVALUACION DE LOS FACTORES	69
8.1.1 De los Factores Externos	70
8.1.1.1 El Presupuesto Asignado a la Contraloría	70
8.1.1.2 Indiferencia de la Ciudadanía hacia la Vinculación de los Mecanismos de Participación	73

8.1.1.3 La Corrupción	77
8.1.1.4 De los Grupos Subversivos	81
8.1.1.5 Vacíos Legales de la Ley 610	83
8.2 EVALUACIÓN DE LOS FACTORES INTERNOS	86
8.2.1 Área Despacho del Contralor	87
8.2.1.1 Planeación	87
8.2.1.2 Organización	87
8.2.2 Área Contraloría Auxiliar	87
8.2.3 Área de Gestión Dirección Técnica	88
8.2.4 Área de Participación Ciudadana	89
8.2.5 Área de Gestión Subdirección de Auditorias Gubernamentales	90
8.2.6 Área Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos	91
8.2.7 Área de Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal	92
8.2.8 Área Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva	110
8.2.9 Área Subdirección Administrativa y Financiera	114
8.2.10 Área de Talento Humano y Recursos Físicos	116
8.2.11 Área Asesoría Control Interno	117
8.2.12 Área Asesoría Jurídica	117
8.2.13 Sistema de Información	118
9 ESTRATEGIAS	121
9.1 DIRECCIONAMIENTO ESTRATEGICO	121

9.1.1	Formulación y Evaluación de la Misión	121
9.1.1.1	Cliente	121
9.1.1.2	Producto Vs Servicio	121
9.1.1.3	Mercados	121
9.1.1.4	Filosofía	121
9.1.1.5	Auto Concepto	121
9.1.1.6	Imagen Pública	121
9.1.1.7	Tecnología	122
9.1.1.8	Efectividad Reconciliatoria	122
9.1.1.9	Responsabilidad Social	122
9.1.1.10	Preocupación por Supervivencia	122
9.1.1.11	Calidad Inspiradora	122
9.1.2	Plan de Acción	122
9.1.3	Objetivos y Actividades a Corto Plazo	123
9.1.3.1	Área Misional	123
9.1.4	Indicadores de Gestión Área Misional	125
9.1.4.1	Áreas Misionales	125
9.2	IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA INSTITUCIONAL	127
9.3	IMPORTANCIA DEL CONTROL	128
9.4	CARACTERIZACIÓN DEL PLAN ESTRATEGICO	129
10	CONCLUSIONES	142
11.	RECOMENDACIONES	143

BIBLIOGRAFÍA	146
ANEXOS	148



## LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. Caracterización de la Contraloría General de Nariño	40
CUADRO 2 Entidades Vigiladas	47
CUADRO 3 Categoría de las Entidades Territoriales	70
CUADRO 4 Gastos en las Contralorías Territoriales	71
CUADRO 5 Auxiliares de la Justicia	99
CUADRO 6 Términos en el Proceso de Responsabilidad Fiscal	103
CUADRO 7 Dilación de términos – Vigencia 2000	106
CUADRO 8 Dilación de términos – Vigencia 2001	106
CUADRO 9 Dilación de términos – Vigencia 2002	107
CUADRO 10 Dilación de términos – Vigencia 2003	107
CUADRO 11 Dilación de términos – Vigencia 2004	107
CUADRO 12 Dilación de términos – Vigencia 2005	107
CUADRO 13 Cobro Coactivo – Fallos con Responsabilidad Fiscal	113
CUADRO 14 Cronograma de Debilidades y Responsabilidades Area Misional	129
CUADRO 15 Recursos y Presupuesto	132
CUADRO 16 Matriz de Objetivos Estratégicos	134
CUADRO 17 Misionales	136
CUADRO 18 Participación Ciudadana	137
CUADRO 19 Plan de Acción Área Misional	138
CUADRO 20 Matriz de Evaluación Integrada del Entorno	140
CUADRO 21 Matriz de Segmentación del Producto	141
CUADRO 21 Diagrama	98

## **LISTA DE ANEXOS**

1. Encuesta.
2. Cronograma.
3. Presupuesto.
4. Copia de Oficio suscrito por el Director Técnico de la Contraloría General de Nariño por medio del cual se autoriza la práctica de visitas y recaudación de información en la Contraloría General del Departamento.

## **RESUMEN**

La Constitución nacional de 1991 establece las funciones del Estado, le asigna obligaciones y le señala sus áreas prioritarias especialmente en la parte social. Además en orden a asegurar el manejo de los recursos públicos, amplió las funciones de los organismos de control obligando de paso la conformación de un sistema integral de evaluación y control de resultado.

La Constitución Política, artículo 268, num. 5° atribuye al Contralor General de la República la facultad de establecer la responsabilidad por la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Para tal fin, dispone que el control fiscal es una función pública para la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos y los particulares que manejen fondos o bienes públicos.

La Contraloría Departamental en los últimos años ha demostrado ineficiencia e ineficacia en el ejercicio del control fiscal; ocasionado entre otras causas, por la falta de recursos, de auxiliares de la justicia, corrupción y otros aspectos relevantes que se trataran en el trabajo.

El plan propuesto busca determinar las falencias que originan la ineficiencia y falta de resultados de la Contraloría, las estrategias que permitan a la entidad el cumplimiento de su función fiscalizadora y resarcitoria, para hacer de ella un órgano de control eficaz y efectivo.

## **ABSTRACT**

The national Constitution of 1991 establishes the functions of the State, it assigns him obligations and it points out him especially its high-priority areas in the social part. Also in order to assure the handling of the public resources, it enlarged the functions of the control organisms forcing the conformation of an integral system of evaluation and result control in passing.

The Political Constitution, article 268, number 5° attribute the General Controller of the Republic the ability to establish the responsibility for the fiscal administration, to impose pecuniary sanctions, to collect their I mount and to exercise the coercive jurisdiction on the deduced reaches of the same one. For such an end, it prepares that the fiscal control is a public function for the surveillance of the fiscal administration of the public servants and the matters that manage funds or public goods.

The Departmental Controllorship in the last years has demonstrated inefficiency and inefficiency in the exercise of the fiscal control; caused among other causes, for the lack of resources, of auxiliary of the justice, corruption and other excellent aspects that were in the work.

The plan proposed search to determine the failings that originate the inefficiency and lack of results of the Controllorship, the strategies that allow to the entity their function inspector's execution, to make of her an organ of effective and effective control.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia trajo consigo importantes reformas a la Contraloría General de la República y al control Fiscal, bosquejando una organización de mayor contenido normativo en lo referente a la facultad conferida a los contralores para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, entendida esta como una forma especial de responsabilidad de carácter patrimonial que se origina cuando en el ejercicio de la gestión fiscal encomendada a los servidores públicos o a los particulares se produce un detrimento o menoscabo al erario público.

La responsabilidad fiscal es eminentemente resarcitoria, administrativa, autónoma, independiente, libre de otras formas de responsabilidad, el desarrollo de la acción correspondiente, se ejecuta a través de un proceso cuya competencia radica en el órgano superior de control, en las demás contralorías territoriales, en la Auditoría General de la República.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley. Este control también en aspectos especiales se podrá realizar por empresas privadas Colombianas escogidas por concurso público o de meritos y contratados previo concepto del Consejo de Estado.

Los principios que rigen la gestión fiscal en Colombia son la eficiencia, la economía la equidad, y la valoración de los costos ambientales.

El trabajo que ahora se presenta destaca la importancia del control fiscal que ejerce la Contraloría, entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, que ejerce el control o vigilancia de la gestión fiscal en las entidades que manejen recursos públicos en el orden nacional, territorial y municipal

En el Departamento de Nariño a la Asamblea y en el municipio de Pasto al Concejo Municipal le corresponde organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. De la misma manera eligen al contralor para periodo igual al del Gobernador o Alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno del correspondiente Tribunal Contencioso Administrativo.

La Contraloría General de Nariño se ha convertido en el órgano rector de las entidades públicas del departamento, ente que si bien tiene mas de setenta

años de constituida, en los últimos tiempos se ha visto atacada por factores externos e internos que entran su labor de fiscalización y resarcimiento. Como consecuencia de ello, se le critica la labor de fiscalización, ya que no consulta con el sentir ni con la realidad social, se trata de una faena hasta ahora técnica, que no produce la compensación al erario, en las mismas dimensiones que la corrupción o las conductas negligentes de los servidores públicos causan al patrimonio público.

Se ha tomado como centro de acción la Contraloría General de Nariño ubicada en la zona céntrica del Municipio de Pasto. El estudio parte de un análisis de la ley 610 del 2000 que reglamenta el proceso de responsabilidad fiscal, determinar los distintos aspectos que dan origen a la ineficiencia y falta de resultados de la contraloría General de Nariño en los últimos cinco años y establecer fórmulas o estrategias de solución.

El contenido se divide en doce capítulos. Los capítulos uno a cuatro están referidos a la identificación y formulación del proyecto. En el capítulo cinco se desarrolla la hipótesis. El capítulo seis despliega la parte conceptual, el soporte teórico, legal y contextual sobre responsabilidad fiscal. El capítulo siete corresponde a la instrumentación metodológica y a la forma cómo se adelanta el estudio. En los capítulos siete a nueve se incluye la prospectiva de la situación actual de la Contraloría General de Nariño, se describe y analiza los factores internos y externos que limitan el cumplimiento de la labor de resarcimiento de la Contraloría General de Nariño obteniendo un diagnóstico. Lo anterior conlleva a la formulación de las causas u obstáculos que impiden el resarcimiento efectivo del detrimento al patrimonio público. En el capítulo diez y once se consignan las conclusiones y recomendaciones pertinentes sobre el trabajo.

## **1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

### **1.1. TITULO**

Falencias que limitan la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño.

### **1.2. TEMA**

Causas que se presentan en la Contraloría General de Nariño que limitan la labor de fiscalización y resarcimiento del daño patrimonial al Estado causado por gestores fiscales y particulares.

### **1.3. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

Descentralización Administrativa.

## **2. PROBLEMA**

### **2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La Constitución Nacional de 1991 introdujo importantes cambios a la Contraloría General de la República y al control fiscal como tal, bosquejando entre otros aspectos una configuración de mayor calado normativo en relación con la atribución conferida a los contralores para establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal relativa a una forma especial de responsabilidad de contenido patrimonial que surge cuando en el plano de la gestión fiscal atribuida a los servidores públicos o a los particulares se produce un detrimento a ese patrimonio.

Antes de la expedición de la ley 610 de 2000 en Colombia, el proceso de responsabilidad Fiscal, estaba reglamentado por la ley 42 de 1993, norma que, por una parte presentaba una serie de vacíos legales, de otro lado, carecía del análisis de la doctrina y de las mismas contralorías, solo la jurisprudencia, sobre todo la constitucional esclareció y perfiló el alcance jurídico sustancial de algunas de las instituciones del derecho fiscal.

En el año 2000 se expide la ley 610 que reglamenta el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia, entendido este como el conjunto de actividades, actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías, para determinar, establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal se cause por acción u omisión un daño al patrimonio del Estado, observando conductas dolosas y culposas.

La ley 610 del 2000 es por excelencia una norma soportada en un esquema de valores y principios constitucionales, que reconoce y aplica los derechos fundamentales, la legalidad estricta, la responsabilidad, la buena fe, la prevalecía del interés general, la igualdad, la prevalencia del derecho sustancial, del debido proceso, del derecho de defensa. Integrada por demás de una visión sistemática y tomada de la mano de otros estatutos y disposiciones coercitivas, sancionatorias, prohibitivas, resarcitorias que reaccionan contra las conductas que atentan el patrimonio público.

A las Contralorías se les ha cuestionado permanentemente su baja capacidad para resarcir los daños producidos al patrimonio público, y el costo mismo que genera para el fisco estatal adelantar los procesos de responsabilidad fiscal con un muy bajo perfil jurídico procesal. Panorama desalentador que se agudiza con el incremento de la corrupción en nuestro



país y la distorsión del control, su inaplicación, o aplicación deficiente, o incluso insuficiente, la ausencia de integralidad de sus sistemas, el casi inexistente ejercicio procesal para decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas investigadas con el fin de evitar insolvencias patrimoniales artificiales y asegurar un resarcimiento efectivo de retorno al patrimonio público o la ausencia de estrategias, personal y técnicas de investigación asociadas a labores conjuntas con otros organismos del Estado de mayor especialización en la práctica de pruebas, situación que ha impedido la exploración de conductas dañinas, dolosas, culposas, corruptas que generan un daño patrimonial al estado.

Como consecuencia el estatuto de responsabilidad fiscal adolece de importantes desajustes institucionales y jurídicos procesales que exigen a las contralorías un profundo esfuerzo de cambio dentro del marco de una nueva herramienta legal, si se quieren alcanzar los objetivos constitucionales asignados con los propósitos resarcitorios desde la perspectiva del ordenamiento jurídico y de la lucha contra la corrupción.

Dichas falencias nos obligan a tener en cuenta distintas aristas a investigar, por ejemplo, cuales son los principales vacíos legales que presenta la ley 610 del 2000 que impiden el resarcimiento efectivo del daño?, Cuales son los factores internos y externos que limitan la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño.

## **2.2. ANTECEDENTES**

Acercarse al tema de la responsabilidad fiscal, es ubicarse en el contexto y en el ejercicio de la capacidad del órgano superior de control y de las contralorías Territoriales de ejercer el llamado control fiscal respecto de aquellos servidores públicos o particulares que en cumplimiento de labores o funciones manejan patrimonio público.

La obligación por parte de los responsables del gasto público de su correcta y adecuada ejecución, administración, vigilancia, inversión, es una exigencia de carácter legal que se recoge en la práctica en la totalidad de los ordenamientos nacionales desde tiempos remotos.

La historia reciente hace referencia a los siguientes momentos;

### **2.2.1. El Descubrimiento y la Colonia**

Se ha dicho que el control sobre los recursos públicos está vigente desde el descubrimiento y la conquista, aunque en el estricto sentido de la palabra, para esa época dicha vigilancia se ejercía en el manejo de los bienes y asistencias de la Corona o del Rey, y no sobre los bienes del Estado, por lo

cual no es acertado hablar de un control fiscal, entendido como el que ostentaba la comunidad para vigilar o fiscalizar los dineros o fondo públicos que administra el Estado.

Cuando se produce el descubrimiento de América se implanta simultáneamente un sistema de vigilancia sobre los bienes que pertenecían a la Corona, en el segundo viaje de Cristóbal Colón, los reyes católicos designaron un funcionario cuya misión era la de vigilar y controlar el manejo de los bienes y recursos que se destinaron para la expedición, al cual se le dio el nombre de “ lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla”.<sup>1</sup>

Posteriormente se organizó el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo, ese órgano adscrito a la administración de justicia, ejerció también funciones de Gobierno, una de ellas de relevante importancia es la de vigilar a los altos funcionarios de la Corona y virreyes, a quienes se les ordenaba entre otros rendir cuentas respecto de los bienes fiscales.

En el año 1604 se crearon los tribunales de cuentas, especialmente en aquellos lugares del territorio en los cuales se daba la explotación de metales y de piedras preciosas, ello como consecuencia de los grandes ingresos que generaban para la corona española, durante todo el siglo XVII y gran parte del XVIII, dichos órganos hicieron las veces de contralorías regionales en los virreinos, capitanías y presidencias en que España dividió política y administrativamente su imperio colonial<sup>2</sup>.

Como consecuencia de la influencia generada por la Revolución Francesa, a finales del siglo XVIII, se crearon las oficinas de Contabilidad y posteriormente la Corte de Cuentas.

## **La República**

Tras la Batalla de Boyacá, se expide en Angostura la Ley que constituye la república de Colombia, dicho cambio estatal ocasiona un replanteamiento en el manejo de los bienes fiscales, pues se presenta una crisis profunda y ruinoso del erario público.

Durante el periodo de las luchas por la independencia las constituciones expedidas, determinaban el manejo que se les daba a los tributos y el destino que se les asignaba, la primera constitución, la del Socorro, dispuso que el presupuesto “no podrá señalarse sino es por voluntad expresa de la

---

<sup>1</sup> GOMÉZ LATORRE, Armando. Antecedentes Históricos de la Contraloría en Economía Colombiana. En: Revista de la Contraloría General de la Republica, No. 150, Bogotá, 1983, p. 52.

<sup>2</sup> Ob Cit. p. 60

sociedad” y que las cuentas del tesoro público se “ imprimirán cada año para que la sociedad vea que las tributaciones se invierten en su provecho, distinga a los agentes del fisco que cumplan con sus deberes y mande y se castigue a los que fallen.”<sup>3</sup> Estas funciones se delegaron al congreso en la constitución de Cartagena de Indias de 1813, por lo que sus miembros además de legislar se encargaban de imponer las contribuciones o los tributos, asignaban el gasto público y se encargaban de vigilar a los funcionarios que tenían como función administrar patrimonio público.

Por su parte Simón Bolívar delegó el manejo y control del presupuesto a dos entidades a quienes llamó, Tribunal Mayor de Cuentas y La Dirección y Superintendencia General de Hacienda, cuyas funciones respectivamente eran las de llevar la contabilidad del gasto público y efectuar funciones de inversión y control.

En la constitución de 1832 se revive la Contaduría General de Hacienda, la cual velaba por el cumplimiento de la legalidad del gasto, dicha institución sufrió grandes cambios en los años de 1840 y 1846, en 1847 se aprobó la ley 7ª orgánica de la Administración de Hacienda Nacional, que reemplaza la Contaduría General de Hacienda por la corte de cuentas, posteriormente la ley 20 de 1850 sustituye la Corte de cuentas por la oficina General de Cuentas, en 1859 dicha corte, fue sustituida por la oficina General de cuentas, entidad que se consolida mediante leyes sucesivas, integrada por cinco miembros designados por el Congreso, la carta política le asigna la función de examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Tesoro Nacional.

Posteriormente en 1873 se expide el Código Fiscal, que se constituyó en la décima reforma al régimen de hacienda nacional durante el periodo republicano, y se dicta a los siete años de expedición de la reforma anterior, protocolizada con la ley 68 de 4 de julio de 1866.

En el año de 1913, se expide la ley 110 por medio de la cual se determinó las características de los empleos de manejo, las de unidad de responsabilidad, unidad de caja y unidad de manejo. El mismo estatuto reguló el juicio de cuentas que determinaba el cumplimiento de los deberes de los citados empleados, respecto de los pagos que deben ingresar al Tesoro Nacional.

Finalmente es necesario destacar que los tribunales y oficinas de cuentas destacados anteriormente, seguía formalmente una reglamentación similar a la Francesa e Italiana, dichas concepciones cambiaron radicalmente con la

---

<sup>3</sup> GIRALDO, Cesar. Hacienda pública y control fiscal: El control sobre el poder o el poder sobre el control En: Revista Economía Colombiana (235) marzo - abril 1991: Bogotá. p 17

creación de las Contralorías, entidad que se encarga o enfatiza en el control de legalidad y del presupuesto a través de las auditorías.

### **2.2.3. Origen y desarrollo de la Contraloría General de la República**

Dentro del desarrollo histórico del país, la constitución de la Contraloría, entidad que por cierto reemplazo a la corte de cuentas, fue producto de un proceso de racionalización del aparato estatal, en el año de 1892, bajo el periodo presidencial de Pedro Nel Ospina, el congreso concedió facultades al ejecutivo para contratar en el exterior y traer al país a cinco expertos en administración pública, por lo que se conformó una comisión conformada por EDWIN WALTER KEMMERER especialista en asuntos monetarios, dicha comisión se encargó entre otras, de organizar el sistema monetario en el país, se estableció el sistema de Banco Central y Bancos de Crédito; se dispuso además una ley orgánica del presupuesto, métodos nuevos para la administración de ingresos, aduanas, el manejo de las riquezas petroleras y bananeras.

La misión KEMMERER se instituyó en Colombia el 10 de marzo de 1923, posteriormente se entregaron propuestas convertidas en proyectos de ley, entre las cuales se destaca la ley 42 del 19 de julio de 1923, que versa sobre la organización de la contabilidad nacional y la creación del departamento de Contraloría, con la cual se pretendió establecer una norma que regule el gasto público, además se buscaba conferir un sentido ideológico y político a los sistemas de control en las actividades financieras del Estado.

La segunda misión KEMMERER vino a Colombia en el año 1930, bajo el gobierno de Enrique Olaya Herrera, la cual se encargó de elaborar un proyecto modificador de la ley 31 de 1923, sobre información y fuerza restrictiva del presupuesto, el cual se convirtió posteriormente en la ley 64 de 1931. Dicha misión, también propuso un proyecto para modificar la ley 42 de 1923, como consecuencia se expidió el decreto legislativo 911 de 1923 que modificó parcialmente dicha ley, uno de los principales cambios, fue que la contraloría no podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización, norma que se encuentra vigente actualmente.

En el año de 1945 se le dio a la contraloría el rango constitucional, por lo que pierde el carácter de departamento técnico de auditoría contable, para asumir la función de fiscalizadora del manejo del Tesoro Público, aunque para esa época no autónomamente, porque era una prolongación de la función originaria de la Cámara de Representantes, entidad que tenía como fin vigilar el gasto público.

Para el desarrollo de aquella función constitucional, se presentaron innovaciones en la legislación vigente para esa fecha, por lo que se dieron cambios como, la promulgación de la ley 58 de 1946, que reglamento muy precisamente los puntos relacionados con el control fiscal; el decreto extraordinario 294 de 1973 que dispuso respecto de los ordenadores del gasto la responsabilidad solidaria por los perjuicios que se causen a la nación cuando se adquieran, contabilicen o paguen obligaciones no autorizadas por la ley; ordenó además al contralor abrir un juicio de cuentas a los funcionarios que incurran en las causales establecidas en el artículo 163 del mismo, debiendo deducir la responsabilidad correspondiente y remitir el proceso a la cámara de representantes para la aprobación del alcance.

Posteriormente bajo el periodo presidencial de LÓPEZ MICHELSEN se promulgó la ley 20 de 1975, mediante el cual se crea por primera vez el control fiscal posterior, aplicado a las empresas industriales y comerciales del Estado, igualmente el decreto 222 de 1983 mantuvo dicha modalidad en la contratación administrativa.

Durante este periodo a partir de la creación de la Contraloría General de la República como órgano de control fiscal, el concepto de responsabilidad fiscal estuvo limitado a evaluar la legalidad del gasto público y sus aspectos financieros y se enmarcaba respecto de los servidores públicos y trabajadores oficiales los cuales responderían civilmente por los perjuicios en que pudieran causar a las entidades.

Posteriormente y sólo con el desarrollo, evolución y paso del tiempo, la responsabilidad fiscal fue ganando identidad propia, consolidando o señalando su competencia sobre los ordenadores del gasto, cuando estos en ejercicio de sus funciones comprometan el presupuesto en cifras no autorizadas por él o para contenidos no señalados, adicionalmente con el transcurso del tiempo y de la propia experiencia ganó autonomía frente al estatuto de responsabilidad penal y disciplinaria.

Finalmente y luego del transito de normas relacionadas, las mismas confluyen y aportan grandes adelantos en el proceso constituyente de 1991, pues se culminó con una reforma sustancial, respecto a la Contraloría, al control fiscal, el estatuto de responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva.

#### **2.2.4. El control fiscal en la Constitución Nacional**

La Carta Constitucional, en su artículo 267 consagró específicamente el control fiscal como “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 del estado.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectivo conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso de méritos y contratadas previo concepto del concejo de estado”

De conformidad con la Carta Política de 1991 y el concepto integral del Estado Social de Derecho, los elementos orientadores de la Gestión Pública, están dirigidos a la consecución de los fines esenciales del Estado, dentro del marco de una Gestión Integral con participación de la ciudadanía y la capacidad institucional de los entes gubernamentales.

El control fiscal comprende un control financiero, de gestión, y de resultados, basado en la eficiencia, la equidad, la eficacia, la economía y la valoración de los costos ambientales. La vigilancia de la gestión fiscal tiene como fin: la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

### **2.3. ESTADO ACTUAL**

Para hacer efectiva la responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

En el departamento de Nariño, como en todo el país, las contralorías territoriales se vieron amenazadas por el pasado referendo promovido por el Presidente Alvaro Uribe Vélez, que en uno de sus puntos planteaba la desaparición de las mismas por ineficaces. El referendo no fue aprobado por el constituyente primario pero toda la población volcó sus ojos en las contralorías para conocer si efectivamente generaban los resultados esperados por la comunidad o si realmente merecen extinguirse.

El proceso de responsabilidad fiscal, objeto de análisis, actualmente, se encuentra reglamentado por la ley 610 del 2000, norma que en últimas busca hacer efectiva la vigilancia de la gestión fiscal y reivindicar aquella gestión ineficiente de los recursos, sin embargo dicha norma padece de serios vacíos

legales. En el presente trabajo se pretende establecerse los de mayor relevancia en el ejercicio jurídico procesal.

La Contraloría General de la República, como órgano superior de control posee facultades reglamentarias excepcionales, las cuales se derivan precisamente de la excepción más que el modelo de control fiscal propiamente dicho, los aspectos más críticos del sistema que vale la pena destacar son:

- La corrupción
- Los vicios políticos
- La falta de autonomía en el control fiscal
- La falta de una cultura de control interno
- Escaso control de gestión

Todo ello se refleja en los resultados, niveles de corrupción alarmantes, decepción ciudadana por la gestión, detrimento patrimonial al estado, mala gestión pública, pésimo sistema de contratación e ineficiencia de ese tipo de actividad específica del estado.

Por lo expuesto el ente de control debe evolucionar a un control de gestión, de modo que no se deba esperar un daño patrimonial al estado o un incremento del riesgo para poder actuar, sino por el contrario se desate la función previniendo que se afecte el erario público y procurando el mejoramiento del Estado. En otras palabras, ejercer el control de advertencia entendido este como la acción de informar oportunamente a la entidad sujeto de control sobre el riesgo de detrimento del patrimonio público por una decisión que se vaya a tomar o que se haya tomado.

## **2.4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles son las causas exógenas y endógenas que se presentan en la Contraloría General de Nariño que limitan el cumplimiento de la función fiscalizadora y de resarcimiento que le impone la Constitución y la Ley ?

## **2.5. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

La Contraloría General de Nariño presenta una serie de falencias que impiden su labor de fiscalización entre otras, son las siguientes:

- La inexistencia de un cuerpo técnico para la práctica y recaudación de pruebas.
- El vencimiento de términos legales como consecuencia de la acumulación excesiva de carga laboral en sus empleados.

- La falta de presupuesto para dotar a la entidad del personal que se requiere para cumplir su labor fiscalizadora.
- Falta de capacitación de los empleados.

Lo expuesto genera al interior de la Entidad serios traumas en el trámite de los procesos de auditorias gubernamentales, revisión de cuentas y fenecimientos, sancionatorios, y especialmente en los de Responsabilidad Fiscal que serán objeto de estudio en este trabajo.

El trabajo propuesto pretende determinar las principales causas internas y externas que giran alrededor de la Contraloría General de Nariño que impiden su labor de fiscalización como también la implementación de propuestas que permitan hacer de la Contraloría una entidad con liderazgo y con el cumplimiento de sus funciones bajo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, equidad y con valores institucionales como el de la responsabilidad y objetividad.

A partir de la formulación del problema, se identifican las siguientes variables, análisis del proceso de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de Nariño, determinación de los principales factores externos e internos que impiden el resarcimiento del daño al erario público, principales vacíos de la ley 610 del 2000 adelantado en la Contraloría General de Nariño, el problema se expresa en los siguientes interrogantes:

- ¿Los escenarios y los instrumentos físicos, presupuestales y legales de los cuales goza la Contraloría General de Nariño son suficientes para cumplir su labor resarcitoria?
- ¿Cuales son los obstáculos que impiden a la Contraloría General de Nariño cumplir su fin principal.



### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1. GENERAL**

Determinar las causas u obstáculos que limitan el ejercicio de la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño y proponer alternativas de solución.

#### **3.2. ESPECIFICOS**

- Establecer cuales son los factores del entorno que limitan la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño.
- Analizar la estructura organizacional existente de la Contraloría General de Nariño para determinar cuales son sus falencias y necesidades reales.
- Optimizar el proceso de responsabilidad fiscal reglamentada por la ley 610 del 2000, estableciendo sus etapas procesales y como es su aplicación en la Contraloría General de Nariño.
- Proponer fórmulas de solución frente a las falencias que se detecten en el presente trabajo.

## 4. JUSTIFICACIÓN

La Función de la Contraloría General de Nariño es el control y la vigilancia de la gestión fiscal, lo cual se interpreta como el examen de las actuaciones de los funcionarios y de los entes estatales y de aquellos privados que manejen recursos públicos con el objeto de velar porque su gestión y resultados se realicen de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental, así como el respeto a la legalidad. Ello significa velar por el adecuado uso de los recursos públicos con el propósito fundamental de contribuir al mejoramiento continuo del Estado.

Se estableció la vigilancia de la gestión fiscal sobre todas las entidades públicas, y los particulares y entidades que manejen bienes o fondos de la Nación y se suprimió el control previo y perceptivo que fue reemplazado por el posterior y selectivo, que comprende: un control financiero, de gestión y de resultados, basado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Dicha modificación quedó plasmada en el artículo 267 de la Constitución disposición que guarda íntima concordancia con lo estatuido en el artículo 119 del mismo ordenamiento.

Mediante el trabajo propuesto se pretende determinar los mayores y principales obstáculos que limitan el cumplimiento del objetivo primordial de la Contraloría General de Nariño, como es su labor fiscalizadora y de resarcimiento al daño, pues en efecto existe un amplio desequilibrio del costo representativo de las contralorías, frente a los recursos recuperados por la vía de la responsabilidad fiscal. La relación costo beneficio indica que para el funcionamiento de las contralorías el Estado ha erogado cerca de medio billón de pesos en las últimas cinco vigencias fiscales, mientras que el efectivo retorno al patrimonio público derivado de los detrimentos patrimoniales causados y declarados en esas mismas vigencias asciende a la cifra de 4.271 millones de pesos es decir el 0.91 %<sup>4</sup>

Lo cierto es que no puede responsabilizarse de esta situación solamente a la contraloría como entidad, si la misma está sometida a una norma legal poco efectiva y llena de vacíos, si no goza de un cuerpo colegiado apto para la practica, recepción, recaudación de pruebas, máxime cuando estamos en un país en el cual cada vez son más audaces las técnicas utilizadas por funcionarios corruptos para menoscabar el erario público.

---

<sup>4</sup> AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de gestión, Bogotá, 2000. P. 69.

De ahí que es conveniente estudiar pormenorizadamente las causas y obstáculos que impiden el cumplimiento efectivo de los fines que se le han establecido constitucionalmente a la Contraloría General de Nariño, pues en efecto la gestión fiscal y el manejo de los recursos públicos ha sido enmarcado y asociado a la crisis de la administración pública actual, “ la corrupción”, al fenómeno de la ineficiencia de la gestión pública, a la ausencia de ética de lo público asociado a la gestión fiscal, al clientelismo político como medio de inclusión en las entidades estatales, a la ineficacia de la integración ciudadana, lo anterior se constituye en causas relevantes que ameritan la existencia de un mecanismo legal y jurídico que logre sopesar dichas circunstancias e imponga el efectivo cumplimiento de los fines presupuestados y queridos con la expedición de la Ley 610 de 2000.

Mediante la investigación se pretende establecer la importancia y funcionalidad de la Contraloría General de Nariño, como ente de control que se encuentra limitada por agentes internos y externos, diferentes a ella, que le impiden lograr un resarcimiento efectivo como principio fundamental de su existencia.

## **5. HIPÓTESIS**

La función fiscalizadora de la Contraloría General de Nariño es deficiente debido a su inadecuada estructura organizacional, ausencia de moderna tecnología que le permita agilizar los diferentes procesos, falta de empoderamiento y sentido de pertenencia de sus servidores públicos, sistematización de sus procesos y procedimientos.

## **6. MARCO REFERENCIAL**

### **6.1. MARCO CONTEXTUAL**

Para el desarrollo del trabajo, se escogió la Contraloría General de Nariño se estudiará su comportamiento durante las vigencias 2000 a 2005.

La Contraloría General de Nariño, se creó mediante la ordenanza No. 24 del 18 de julio de 1935, las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la ley 42 de 1993.

La organización y funcionamiento de las contralorías que haya autorizado la ley, le corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales.

#### **6.1.1. Ubicación y Estructura Organizacional de la Contraloría General de Nariño**

La Asamblea de Nariño, bajo la presidencia de Salvador Velásquez Herrera, en el año de 1935, mediante ordenanza No 24 del 18 de julio, creó la Contraloría General de Nariño en sustitución de la Contaduría General.

La Contraloría fue organizada como un ente independiente y subordinada a la Asamblea de Nariño. Su función es fiscalizar el uso de los recursos económicos y bienes departamentales y municipales. En 1936 empezó a funcionar con una nómina de 16 empleados. La reglamentación y organización de esta nueva dependencia fue consignada en los 19 artículos de la mencionada ordenanza, que además sustentó la necesidad de contratar un técnico nacional para implementar la contabilidad del departamento hasta el 31 de diciembre de 1935.

La Contraloría General de Nariño se identifica con NIT 800157830-3, su representante legal es el Dr. Lucio Rodríguez Chaves, la actual estructura organizacional se estableció mediante ordenanza No. 002 de 2006 emanada de la Asamblea Departamental de Nariño, cuenta con 73 servidores públicos. En el año 2005 manejó un presupuesto de \$2.147.191.000 y se encuentra ubicada en la zona céntrica de la ciudad de Pasto, exactamente en la carrera 24 No. 19 – 33 Edificio Pasto Plaza, cuarto piso.

## CUADRO 1: CARACTERIZACION CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO

CARACTERIZACIÓN	
<b>Fecha de creación:</b>	1935
<b>Ordenanza:</b>	No. 024 de Julio 18 de 1935
<b>NIT:</b>	80057830-3
<b>No. Servidores Públicos:</b>	73
<b>Presupuesto año 2005:</b>	\$ 2.147.191.000
<b>Representante Legal</b>	Doctor Lucio Rodríguez Chávez
<b>Dirección:</b>	Carrera 24 No. 19-33 4º.piso. Edificio Pasto Plaza, San Juan de Pasto – Nariño.
<b>Paging web:</b>	www.coontradenar.gov.co
<b>E-Mail:</b>	Contragn @ hotmail.com.
<b>Fax:</b>	7235023
<b>Teléfonos:</b>	C. Auxiliar 7292958 Cuentas 7292955 Tesorería 7292956

Fuente: contraloría General de Nariño

La Contraloría General de Nariño, esta estructurada internamente de la siguiente manera <sup>5</sup>

### 6.1.2. El Despacho del Contralor

#### 6.1.2.1. Áreas Asesoras

- Jefe de Oficina de Asesora Jurídica.
- Asesoría de Control Interno.
- Asesoría de Capacitación y Veeduría ciudadana.
- Asesoría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Asesoría de Proyectos Especiales y Planeación.

### 6.1.3. Contraloría Auxiliar

#### 6.1.3.1. Áreas de apoyo

- Subdirección Administrativa.
- Oficina de Talento Humano y Recursos Físicos

### 6.1.4. Dirección Técnica

#### 6.1.4.1. Áreas Misionales

- Subdirección Técnica de Auditorías Gubernamentales.
- Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos.

<sup>5</sup> GACETA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO No. 3922. Empresa Editora de Nariño, San Juan de Pasto, 27 de enero del 2006.

- Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal.
- Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva.

#### **6.1.5. Naturaleza de la Contraloría General de Nariño**

Por su parte la ordenanza No. 007 de 29 de junio de 2001 establece las normas de la organización y funcionamiento de la Contraloría General de Nariño, establece la estructura organizacional de la planta de personal y fija las funciones de las dependencias.

De acuerdo a la ordenanza No. 007 de 29 de junio de 2001, la Contraloría General de Nariño es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa, presupuestal y contractual, dotada de personería jurídica para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución, las Leyes, los Decretos, las Ordenanzas y las Normas que dicte el Contralor General de la República para armonizar.

La Contraloría General de Nariño no tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

#### **6.1.6. Visión y Misión de la Contraloría General de Nariño**

**6.1.6.1. Visión:** Ser una Entidad líder en el ámbito nacional con alta credibilidad social, aplicando criterios de calidad.

**6.1.6.2. Misión:** Vigilar y velar el buen uso y manejo de los recursos públicos.

#### **6.1.7. Finalidad de la Contraloría General de Nariño**

La Contraloría General de Nariño tiene como finalidad institucional:

- Ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos y que sean sujetos del control por parte de la Contraloría General de Nariño, evaluando los resultados obtenidos con fundamento, en la eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.

- Consolidar el sistema de control fiscal soportado en un potencial humano ético e idóneo, adecuada tecnología y activa participación ciudadana.

- Promover y proyectar una nueva imagen institucional, resaltando los valores y los beneficios que representa para la sociedad Nariñense la implementación de una efectiva acción fiscalizadora.

- Direccionar estrategias de acción interinstitucional, que permitan programas de información de control integrado con miras a prevenir irregularidades por desconocimiento o por corrupción administrativa; actuando con prontitud y rigurosidad cuando se identifiquen malos manejos del patrimonio público.

- Orientar y evaluar procesos de planificación, ejecución y control, que viabilicen dinámicas modernas de gestión y resultados en el marco de un sistema de control interno, concebido como herramienta gerencial de mejoramiento continuo.

#### **6.1.8. Características de la Contraloría General de Nariño**

Las características de la Contraloría General de Nariño son las siguientes:

**6.1.8.1. Autonomía Administrativa:** El Contralor, tiene la facultad de adoptar sus políticas en materia de control fiscal, generar los planes, programas y proyectos que demande el ejercicio de su misión. Adecuar su organización administrativa y financiera así como señalar la utilización de sus recursos.

Corresponde al Contralor ejercer la facultad de ordenación del gasto, pudiendo delegarlo mediante acto administrativo interno en funcionarios del nivel directivo de acuerdo a lo que determine la ley.

En ejercicio de la Autonomía Administrativa el Contralor determinará todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios consagrados en la Constitución Nacional y la Ley.

**6.1.8.2. Autonomía Presupuestal:** La Autonomía presupuestal de la Contraloría General de Nariño consistirá en la capacidad para programar y presentar el proyecto de Presupuesto de ingresos y egresos clasificado en gastos de funcionamiento e inversión por intermedio del Gobernador a la Asamblea Departamental para efectos de su consolidación y aprobación. Tendrá la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refiere la Constitución Política y la ley.

**6.1.8.3. Autonomía Contractual:** En ejercicio de la autonomía contractual, el Contralor suscribirá en nombre y representación la entidad los contratos que debe celebrar en cumplimiento de las funciones propias de la entidad con arreglo a las normas consagradas en el Estatuto general de Contratación de la Administración Pública, y en las disposiciones legales vigentes.



### **6.1.9. Procesos**

Actualmente, en la Contraloría se desarrollan los siguientes procesos en el ejercicio del Control Fiscal:

- Proceso Auditor, a través de la Subdirección Técnica de Auditorías Gubernamentales.
- Proceso de Revisión de Cuentas, a través de la Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos.
- Proceso de Responsabilidad Fiscal, a través de la Subdirección de Técnica de Responsabilidad Fiscal.
- Proceso Administrativo sancionatorio, a través de la Contraloría Auxiliar.
- Proceso Administrativo y financiero, a través de la Subdirección Administrativa y Financiera.

## **6.2. MARCO CONCEPTUAL**

El modelo de control fiscal responde a la descentralización por medio de la creación de una Contraloría General que vigila el orden nacional y de unas Contralorías Departamentales y Municipales que se encargan de la vigilancia en el ámbito territorial.

### **6.2.1. Gestión y Control Fiscal**

La Constitución Política en su artículo 268 numeral 5 atribuye al Contralor General de la República la facultad de establecer la responsabilidad por la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Para tal fin, dispone que el control fiscal es una función pública para la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores públicos y los particulares que manejen fondos o bienes públicos.

Debe entenderse por gestión fiscal, como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta, adquisición, planeación, conservación, administración custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad,

eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Por fisco o erario se entiende el conjunto de bienes o dinero público, cualquiera que sea su origen. El control se ejerce sobre la gestión o manejo de tales bienes a fin de determinar si las distintas operaciones estuvieron acordes con el procedimiento contable vigente y si se encaminaron, en últimas, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado en general y de la administración pública, en especial.

En términos de la ley 610 del 2000 (art. 4º), el control fiscal es función pública encaminada a ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal de la administración pública y de cualquiera otra entidad o particular que maneje fondos o bienes del Estado en todos los órdenes. Será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales, los Auditores, las Auditorías y las Revisorías Fiscales de las Empresas Públicas Municipales.

El régimen legal del control fiscal está constituido por las disposiciones de la Ley 42, de enero 26 de 1993 y por las disposiciones expedidas por el Contralor General de la República, en virtud de las facultades conferidas por la Constitución Política, artículo 268, numeral 12, que serán de aplicación preferente, en asuntos fiscales, sobre las que procedan de autoridades diferentes (Ley 42 de enero 26 de 1993, Art. 6º)

La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa (Art. 7º ibídem)

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado tiene como criterios determinantes la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales. De esta forma, se quiere determinar que la administración, en un período determinado, haga de la asignación de recursos, la utilización más conveniente para obtener los resultados más satisfactorios; que en igualdad de condiciones de calidad, se opte por los bienes y servicios de menor costo; que el resultado sea oportuno y guarde coherencia con los objetivos y metas propuestos.

Que también sea posible identificar a quienes se beneficia con la acción económica en la distribución de costos y beneficios de los distintos sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales, de la forma más adecuada; así mismo, cuantificar el impacto por el uso de los recursos naturales y el medio ambiente para evaluar la gestión de protección y uso de tales bienes (Art. 8º, ibídem)

En desarrollo del artículo 267 de la Constitución Política, se establece el control posterior <sup>6</sup> sobre las actividades y resultados de los órganos y agentes sometidos a vigilancia fiscal. Por su parte, la misma norma (Ley 42 de 1993, Art. 5°) precisa que el control será selectivo, esto es, que dada la magnitud de actuaciones administrativas se procederá a la escogencia o selección, mediante procedimientos técnicos, de muestras representativas de recursos, cuentas, operaciones o actividades que permitan obtener conclusiones del manejo general de los asuntos entregados al cuidado de la entidad pública.

### **6.2.2. Formas del Control fiscal**

Teniendo en cuenta que el propósito de la Ley 42 de 1993 es señalar el régimen del control fiscal, pasa enseguida a fijar las distintas modalidades y la oportunidad de cada uno, lo mismo que las situaciones fácticas que los hacen posibles.

En esta materia, declara que (art. 9°, ibídem) que el ejercicio del control fiscal se cumple mediante la aplicación de sistemas de control que denomina financiero, de legalidad, de gestión, de resultado, mediante la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

El control financiero, según reglas generales de auditoría, es el examen de los estados financieros de la entidad para ver si reflejan en forma razonable el resultado de sus operaciones (Art. 10, ibídem)

El control de legalidad es la verificación de que las operaciones financieras y de cualquier otra índole de la entidad se ajustaron al ordenamiento jurídico que la gobiernan (Art. 11, ibídem)

El control de gestión es el examen de la actividad administrativa de la entidad en relación con los recursos públicos a ella asignados, según criterios de eficiencia y eficacia, con evaluación de los procesos administrativos, el uso de indicadores de rentabilidad y desempeño y la forma de distribuir el excedente, lo mismo que los beneficiarios de su acción (Art. 12, ibídem)

El control de resultado es el análisis del grado en que los entes vigilados alcanzan sus objetivos o dejan de hacerlo, en relación con los planes, programas y proyectos de la administración en cierto período (Art. 13, ibídem)

---

<sup>7</sup> En este punto conviene destacar que en regímenes anteriores los órganos fiscales ejercían control previo y perceptivo. Ahora la actividad fiscalizadora se hace solo sobre los resultados y una vez la conducta correspondiente haya dado lugar al resultado que será objeto del examen

Revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos de soporte legal, técnico, financiero y contable de las operaciones del responsable del erario, en cierto período, para determinar la economía, eficacia, eficiencia y equidad de sus actuaciones (Art. 14, ibídem)

### **6.2.3. Sujetos de la función fiscal**

De acuerdo a lo consagrado por la Ley 42 de 1993, Art. 2° y 3°:

- Se someten al control fiscal todos los órganos de las tres ramas del poder público, en lo administrativo, las entidades del orden nacional; lo mismo que los entes autónomos de control y electoral, tengan régimen general o especial; las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquiera otra organización o sociedad que maneje recursos del Estado, en lo relacionado con éstos y el Banco de la República;
- En el orden territorial (art. 3°, ibídem), son sujetos de control fiscal los órganos de la estructura departamental y municipal en las condiciones que se determinan para el orden nacional;
- También responde fiscalmente, el funcionario directivo de la entidad pública, que tome decisión en materia de gestión fiscal, o ejerza función de ordenación del gasto, control, dirección y coordinación; (art. 83, ibídem)
- Asimismo responde el contratista y cualquiera otro particular que hubiere causado perjuicio al interés patrimonial del Estado, según se determine en juicio fiscal. (Art. 83, ibídem)

### **6.2.4. Sujetos de control**

Son sujetos de control fiscal por parte de la Contraloría General de Nariño:

- El Departamento de Nariño y sus entidades descentralizadas.
- La Asamblea Departamental.
- Los Municipios donde no hay Contralorías y sus entidades descentralizadas.
- Las Personerías de los Municipios donde no hay Contralorías,
- Los Concejos Municipales.

- Las Asociaciones de Municipios.
- Los Fondos con personería jurídica del orden Departamental y Municipal.
- Las entidades que conforman el sistema de salud y educación oficial en el departamento de Nariño.
- Las Corporaciones, Fundaciones, Asociaciones, Centros de Desarrollo Tecnológico, Cooperativas o asimiladas en donde tengan aportes o participación cualquiera de los entes descritos anteriormente.
- Los particulares que celebren contratos con el estado.
- Los resguardos Indígenas
- Los demás organismos que de acuerdo a la Constitución, la ley, las ordenanzas y/o acuerdos municipales sean sujetos de control fiscal de la Contraloría General de Nariño.

**Cuadro 2: Entidades Vigiladas  
CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO**

ENTIDAD	CANTIDAD
1. Municipios	63
2. Sector central – Tesorera Deptal.	
3. Asamblea Departamental	1
4. Entidades descentralizadas	21
5. Concejos Municipales	63
6. Personerías Municipales	63
7. Entidades Municipales	21
8. Institutos Municipales de Deportes	45
9. Empresas Sociales del Estado ESE	33
10. Empresa de Servicios Públicos ESP	19
11. Instituciones Educativas	243
12. Resguardos Indígenas	5
13. Particulares	

Fuente: Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y fenecimientos Contraloría General de Nariño

**6.2.5. Responsabilidad Fiscal**

**6.2.5.1. Fines:** (Ley 610, art. 4°): Por la responsabilidad fiscal se busca hacer incurso a determinado funcionario del deber de resarcir los daños al patrimonio público por su conducta dolosa o culposa. Se hará efectiva mediante la condena al pago de una indemnización pecuniaria para compensar el daño causado a los bienes de la entidad estatal.

Por su naturaleza y carácter, la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de

responsabilidad. Esto significa que no se condiciona al establecimiento previo de otro tipo de responsabilidad, la penal, por ejemplo; si no que probada, obliga al responsable.

Por otra parte, hay que advertir que puede concurrir con otros tipos de responsabilidad, sin que las respectivas decisiones en cada régimen impliquen quebranto de la prohibición constitucional del non bis in idem.

#### **6.2.6. El Proceso de Responsabilidad Fiscal**

Se trata, propiamente hablando, de un procedimiento administrativo cuya finalidad es el establecimiento de la responsabilidad de quien ejerce, de manera permanente y funcional, o transitoria, funciones públicas de manejo de bienes o recursos públicos.

La ley 610 plasmó en su articulado la definición del proceso de responsabilidad fiscal, haciendo uso de lo dicho por las altas cortes así, “el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.” Ofrece las siguientes características fundamentales:

- El titular del procedimiento es el Contralor General de la República y los contralores departamentales y municipales.
- La responsabilidad declarada es patrimonial, porque el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compense el perjuicio sufrido por la entidad estatal.
- No obstante, puede resultar acumulación de responsabilidad, con la disciplinaria y la penal, aunque "si se percibe la indemnización de perjuicios en el proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-046 de 1994".
- En el trámite se observarán las garantías del debido proceso (*Const., art. 29*), de acuerdo con los principios orientadores (*CCA, art. 3°*), según los postulados de las garantías procesales de legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído ya intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido

proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*Corte Constitucional, sentencia C-540, octubre 23 de 1997*)

### **6.2.7. Fundamento Constitucional del Proceso de Responsabilidad Fiscal**

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor General de la República tiene, entre otras atribuciones la siguiente: **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.

Dentro del marco general de competencias en el nivel territorial, se instituye que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva; la de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales; corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

En la denominada cláusula general de responsabilidad, se regula que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; que en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.

Como criterios normativos que deben guiar el establecimiento de la responsabilidad fiscal que se deben considerar, para el desarrollo del presente trabajo, encontramos los siguientes artículos constitucionales, anteriores y posteriores, al establecido por la Corte Constitucional como "cláusula general de responsabilidad del Estado":

### **6.2.8. Disposiciones Constitucionales**

- El artículo 6 de la Constitución Política: Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

- El artículo 95 del ordenamiento superior: Encumbra y dignifica la calidad de colombiano, pues enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional; y conviene en que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la Constitución implica responsabilidades.

- El artículo 124 de la Constitución Política: La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

- El artículo 268, numeral 5º de la Constitución Política: El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: *"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."*

- 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".

#### **6.2.9. Naturaleza Jurídica del Proceso de Responsabilidad Fiscal**

Por medio de la Sentencia SU – 620 del 13 de noviembre de 1996, Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL se precisó la naturaleza jurídica y los objetivos que persigue, estableciendo las siguientes características:

**6.2.9.1. Proceso de naturaleza administrativa:** En razón de su propia materia, como es el establecimiento de la responsabilidad que corresponde a los servidores públicos o a los particulares que ejercen funciones públicas, por el manejo irregular de bienes o recursos públicos. Su conocimiento y trámite corresponde a autoridades administrativas, como son: la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.

**6.2.9.2. Responsabilidad de tipo administrativa:** Porque juzga la conducta de un servidor público, o de una persona que ejerce funciones públicas, por el incumplimiento de los deberes que les incumben, o por estar incurso en conductas prohibidas o irregulares que afectan el manejo de los bienes o recursos públicos y lesionan, por consiguiente, el patrimonio estatal.

**6.2.9.3. Responsabilidad patrimonial:** Porque como consecuencia de su declaración, el imputado debe resarcir el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.



**6.2.9.4. Naturaleza de la Responsabilidad fiscal:** La responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio, ni penal ni administrativo sancionatorio (parágrafo art. 81, ley 42 de 1993): En efecto, la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal. Es, por lo tanto, una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos. En tal virtud, puede existir una acumulación de responsabilidades, con las disciplinarias y penales, aunque se advierte que si se percibe la indemnización de perjuicios dentro del proceso penal, no es procedente al mismo tiempo obtener un nuevo reconocimiento de ellos a través de dicho proceso, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-046/94.

**6.2.9.5. Garantías procesales:** En el trámite del proceso se observa las garantías sustanciales y procesales que conforman el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C. P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

#### **6.2.10. Sujetos**

Si bien la norma no consagró o señaló un artículo expreso que indique los sujetos del proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 3 al definir el concepto de gestión fiscal, deja supremamente claro quienes son:

**6.2.10.1. Sujeto activo:** En derecho procesal, el sujeto activo es aquel que tiene competencia para iniciar y / o adelantar una acción jurídica en contra de alguien. Por ello en este caso, el sujeto activo calificado es la contraloría,

como único organismo facultado para realizar o llevar a cabo un proceso de responsabilidad fiscal. Facultad que le otorga la constitución nacional en su artículo 268 numeral 5 y por la ley 610 del 2000 en el artículo 8.

**6.2.10.2. Sujeto Pasivo:** El sujeto pasivo en derecho procesal es aquel en contra de quien recae la acción. Es el investigado o procesado. El destinatario de la actuación estatal.

En el proceso de responsabilidad fiscal, el sujeto activo, es el que realiza gestión fiscal o sea, el servidor público o las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta, adquisición, planeación, custodia, conservación, administración, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión, disposición, recaudo, manejo e inversión de las rentas.

Es decir que la responsabilidad no sólo comprende a los directivos y ordenadores del gasto de la entidad, como anteriormente se consideraba, sino que ahora abarca a todo aquel que en el manejo de los dineros y bienes del estado, tenga las funciones y competencias enunciadas, es decir ostente la calidad de gestor fiscal.

**6.2.10.3 Demás sujetos intervinientes:** En el proceso de responsabilidad fiscal, además de la entidad de control fiscal y de las personas sujetas a investigación, participan otras personas que aunque no son sujetos procesales, integran el mismo y son:

- El quejoso: Que en virtud del artículo 8 puede ser cualquier persona, cualquier organización ciudadana, veedurías ciudadanas. Dicho sujeto, fuera de la queja o denuncia que presente, no tiene más presencia en el proceso. Por no ser sujeto procesal, no existe obligación de hacerle notificaciones o traslados, ya que carece de legitimación en la causa para actuar.

- El defensor: Como una garantía de defensa del investigado, se consagra que el implicado podrá designar un apoderado para que lo represente en el proceso. El apoderado podrá actuar a partir del mismo momento de la exposición libre y espontánea, que rinda el investigado. Es más si el implicado no puede ser localizado o siendo citado no comparece a rendir versión, se le nombrará un apoderado de oficio con quien continuará el trámite del proceso.

- La compañía de seguros: Es el tercero civilmente responsable, que se vincula al proceso, con los mismos derechos y facultades del principal implicado. Esto ocurre cuando el presunto responsable o el bien, o el contrato, sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren

amparados en una póliza de seguro. La vinculación se hace mediante una comunicación del auto de apertura del proceso, a su representante legal o abogado, indicando el motivo de la investigación.

#### **6.2.11. Principios del Proceso de Responsabilidad Fiscal**

El proceso de responsabilidad fiscal se orienta por una serie de principios materiales, que devienen del marco constitucional, y de los postulados esenciales del derecho administrativo, procesal penal y procesal civil. A su vez existe remisión normativa autorizada en el artículo 66 de la ley 610 de 2000, que impone que ante los aspectos no previstos se aplicará en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, del Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal.

De acuerdo al Código Contencioso Administrativo artículo 3 las actuaciones administrativas se desarrollaran con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

En virtud del principio de economía procesal, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizaran formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales evitando decisiones inhibitorias.

En razón del principio de imparcialidad las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación, por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ellos.

Con ocasión del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones.

En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

Ahora bien, por tratarse de una actuación administrativa, el proceso de responsabilidad fiscal, está sujeto al control judicial de legalidad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, según prescripción del artículo 59 ibídem.

**6.2.11.1. El debido proceso y derecho de defensa:** La Corte Constitucional en Sentencias de tutela T-347 de 1993 y T-459 de 1994 ha definido el debido proceso como:

"El conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos"

"Conjunto de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento y para la validez de sus propias actuaciones"

Por disposición del artículo 2° de la ley 610 de 2000, el debido proceso se enuncia como uno de los principios orientadores de la acción fiscal, en consecuencia el ejercicio de tal acción, deberá ser garantizado de conformidad con el derecho fundamental del artículo 29 de la Carta Política, disposición que hizo extensivo el debido proceso a las actuaciones administrativas, su inobservancia o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales será causal de nulidad, al tenor del artículo 36 Ibídem.

**6.2.11.2. La reserva procesal:** Según prescripción del artículo 20 de la ley 610 del 2000, las actuaciones adelantadas durante la indagación preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal son reservadas hasta su culminación. En consecuencia, hasta no producirse el fallo con o sin responsabilidad fiscal, ningún funcionario podrá suministrar información, ni expedir copias de piezas procesales, salvo que las solicite autoridad competente para conocer asuntos judiciales, disciplinarios o administrativos.

Agrega la norma que el incumplimiento de esta obligación constituye falta disciplinaria, la cual será sancionada por la autoridad competente con multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales. Y señala, a su vez, que los sujetos procesales tendrán derecho a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de sus derechos, con la obligación de guardar reserva sin necesidad de diligencia especial.

**6.2.11.3. Principio non bis in idem:** El artículo 29 de la constitución nacional, dispone como uno de los elementos del debido proceso, el no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Esto significa que a la persona contra la cual se profirió el fallo con responsabilidad fiscal, por unos hechos, no es posible juzgarla nuevamente por lo mismo.

Igualmente es aplicable este principio, cuando simultáneamente se impulsan dos o más procesos o indagaciones preliminares por los mismos hechos contra la misma persona, por la misma causa, y por la misma autoridad; en este caso debe procederse a anexar, agregar o reunir diversas actuaciones para conformar un solo proceso o indagación.

Este principio busca pues, que no se incurra en actos injustos con el investigado y que se de celeridad a las actuaciones procesales.

#### **6.2.12. Elementos del Proceso de Responsabilidad Fiscal**

- La Ley 610 de 2000, en su artículo 5°, estatuye como elementos de la responsabilidad fiscal:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

- Un daño patrimonial al Estado.

- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

**6.2.12.1. Daño:** Para los efectos de la Ley 610 de 2000, se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

**6.2.12.2. Conducta:** La conducta, activa u omisiva imputable al autor del daño, dolosa o culposa, se refiere a la potestad funcional, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que autorizado legalmente despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual, o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

**6.2.12.3. Nexo causal:** Entre la conducta y el daño debe existir una relación determinante y condicionante de causa – efecto, de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva. El nexo causal se rompe cuando aparecen circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

En las providencias donde se edifique la imputación de responsabilidad fiscal y Fallo con responsabilidad fiscal, deberá determinarse en forma precisa la acreditación de los elementos integrantes de responsabilidad, entre ellos el nexo causal entre la conducta del agente y el daño ocasionado.

Este nexo se rompe por circunstancias o causales de exculpación o eximentes de responsabilidad, como son la fuerza mayor y el caso fortuito.

### **6.2.13. Estructura del Proceso de Responsabilidad Fiscal – Ley 610 de 2000.**

**6.2.13.1. Iniciación del Proceso:** El artículo de la ley 610 de 2000, precisa que el proceso de responsabilidad fiscal podrá iniciarse de oficio, como consecuencia del ejercicio de los sistemas de control fiscal por parte de las propias contralorías de la solicitud que en tal sentido formulen las entidades vigiladas o de las denuncias o quejas presentadas por cualquier persona u organización ciudadana.

**6.2.13.2. Indagación Preliminar:** Es una actuación preprocesal que se desarrolla en el término perentorio de seis meses, encaminada a determinar la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables y la competencia del organismo fiscalizador.

**6.2.13.3 Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal:** El artículo 4 ibídem indica que cuando de la indagación preliminar, la queja, el dictamen o el ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentra establecida la existencia de un daño patrimonial al estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura de proceso de responsabilidad Fiscal. El auto que ordena la apertura del proceso, es de trámite y contra él no procede recurso alguno, da inicio formal a dicho proceso y como consecuencia interrumpe el término de caducidad de la acción fiscal.

**6.2.13.4. Tramite posterior a la Apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal:** En primer lugar, el implicado cuenta con la posibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa por ende debe ser escuchado en versión libre acompañado de un abogado si así lo quiere, puede solicitar o aportar las pruebas que considere conducentes, y en el evento en que se niegue total o parcialmente, interponer en contra de esta

decisión los recursos de reposición y apelación (artículos 24 y 32 ley 610 de 2000), incluso, puede proponer nulidades e interponer los recursos contra el acto que las decida (artículos 36 y siguientes Ibídem). Para adelantar las diligencias procesales y probatorias la contraloría cuenta con un término de tres meses prorrogables hasta por 2 meses más; estos términos por ser de orden público no pueden ser superados salvo por las excepciones que la misma ley prevé en su artículo 13 ibídem que permite la suspensión de términos.

Puede ocurrir que en ese transcurso se presenten las causales establecidas en el artículo 16 de la ley 610 de 2000 para cesar la acción fiscal, caso en el cual debe decretarse con tal fundamento.

Una vez vencido el término anterior la Contraloría debe proceder, o bien a proferir un auto que ordene el archivo del proceso o bien por el contrario, a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal mediante providencia motivada.

**6.2.13.5. Imputación de Responsabilidad Fiscal y Descargos:** Una vez finalizado el ciclo anterior y de conformidad con las pruebas practicadas la Contraloría podrá proferir el auto de Imputación con responsabilidad Fiscal, esto es, cuando este demostrado objetivamente el daño al patrimonio económico del estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados (artículo 48 de la ley 610 de 2000). Dicho auto debe ser notificado personalmente a los presuntos responsables o apoderados y a la compañía de seguros, en la forma y términos establecidos en el código Contenciosos Administrativo, o subsidiariamente por edicto en caso de no poder surtirse la notificación personal.

Posteriormente la Contraloría corre traslado del expediente al presunto (s) responsable (s) por el término de diez días contados a partir de la notificación personal o desfijaron del edicto, para presentar los argumentos de defensa y solicitar y aportar pruebas.

**6.2.13.6 Pruebas:** Vencido el término de diez días la contraloría mediante auto interlocutorio decreta las pruebas solicitadas o las decreta de oficio por un termino máximo de treinta días, dicho auto se notifica por estados y contra el procede el recurso de reposición y apelación, si se rechazó la solicitud de pruebas.

También es posible que en esta etapa se consoliden las causales para cesar la acción Fiscal, caso en cual proceden sin esperar a que se

produzca el fallo sin responsabilidad fiscal por elementales consideraciones garantísticas y de economía procesal.

**6.2.13.7. Fallo:** Vencido el término de traslado (diez días) y practicadas las pruebas pertinentes el funcionario competente proferirá decisión de fondo dentro de treinta días, la cual puede ser con o sin responsabilidad Fiscal.

El fallo con responsabilidad fiscal es una “declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que esta obligado a pagar el daño causado al erario público por su conducta dolosa o culposa”<sup>7</sup>

El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa grave del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.

La notificación del fallo debe surtirse en la forma y términos que establece el código Contencioso Administrativo y contra ella proceden los recursos allí señalados.

**6.2.13.8. Segunda Instancia:** Una vez proceda el recurso de apelación y sea recibido el proceso, el funcionario de segunda instancia deberá decidirlo dentro de los veinte días siguientes, quien podrá decretar de oficio la práctica de pruebas que considere necesarias para decidir en apelación por un término máximo de diez días, posteriormente proferirá su decisión.

**6.2.13.9. Caducidad y prescripción de la acción fiscal:** La acción fiscal caducará a los cinco (5) años de ocurrido el hecho generador del daño al patrimonio público, si en ese lapso no se dictó auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. El término se cuenta desde el día de realizarse el hecho instantáneo; para el complejo, de tracto sucesivo, o de carácter permanente, a partir del último hecho o acto. (*Ley 610, Art. 9º*)

---

<sup>7</sup> AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Bogotá, agosto 2002. P. 554.



La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si en ese término no se dictó providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos señalados no impide, sin embargo, que por la comisión de hechos punibles, se obtenga la reparación de todo el detrimento y perjuicios sufridos por la administración, en acción civil dentro de proceso penal. El titular de tal acción será el contralor o la propia entidad pública.

**6.2.13.10. Policía judicial y Responsabilidad fiscal:** Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o indagación o que estén comisionados para la práctica de pruebas en procedimiento de responsabilidad fiscal constituye autoridad de policía judicial, esto es, goza de las facultades que el Código de Procedimiento Penal establece para sus fines. (*Ley 610, Art. 10*) En consecuencia, tiene atribuciones particulares para:

- De oficio, realizar indagación preliminar por presunto atentado a un interés patrimonial del Estado.
- Actuar en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.
- Pedir información a entidades públicas o privadas para la iniciación o perfeccionamiento de trámites de responsabilidad fiscal. No se le podrá oponer, por tanto, reserva alguna para negarle el acceso a la información solicitada.
- Denunciar bienes del presunto responsable para la correspondiente medida cautelar, sin necesidad de caución.

**6.2.13.11. Cesación de acción fiscal:** En cualquier estado del procedimiento, se archivará el expediente de la indagación o investigación fiscal, (*Ley 610, Art. 16*) en los siguientes casos:

El hecho se afectó por caducidad o prescripción de la acción fiscal;

Haya prueba que el hecho no se cometió;

El hecho no constituye daño patrimonial del Estado;

La conducta investigada no implica ejercicio de gestión fiscal;

Obra una causal eximente de responsabilidad fiscal,

El daño investigado fue resarcido totalmente.

**6.2.13.12. Prueba necesaria en responsabilidad fiscal:** La asignación de responsabilidad fiscal se condiciona a la existencia de *prueba legalmente practicada y allegada al proceso*. Esto quiere decir que no la reemplazan las meras presunciones. (*Ley 610, Art. 22 y 23*)

La prueba debe aportar elementos de juicios sobre los siguientes aspectos fundamentales:

- Certeza de la conducta fiscal reprochable.
- Ocurrencia del daño patrimonial del Estado.
- Imputación de responsabilidad fiscal para el investigado.

El Estatuto de Responsabilidad Fiscal consagra en su título segundo, capítulo primero todo lo relacionado con la prueba, como algo novedoso y dispone lo siguiente:

Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso (artículo 22)

Es regla general que toda decisión judicial o administrativa que implique responsabilidades en disfavor de alguien tenga que fundarse en un hecho o elementos verificables.

Que la prueba sea legalmente producida, significa que debe cumplir con los requisitos que para su práctica exige la ley, de acuerdo con el medio de que se trate.

Cuando la norma dispone que las pruebas deben ser legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso, significa, que estas deben obtenerse conforme a los procedimientos establecidos en la ley y deben ser decretadas y notificadas debidamente para efectos de ejercer el derecho de defensa del implicado. De lo contrario se tendrá como inexistentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la ley 610 del 2000.

**6.2.13.13. Petición de pruebas:** Toda persona vinculada al proceso de responsabilidad fiscal podrá solicitar práctica o consideración de pruebas que estime conducentes para su causa. (*Ley 610, Art. 24 y 25*)

La denegación a hacerlo tendrá que ser motivada y notificarse al peticionario. Contra ella habrá recursos de reposición y apelación.

La ley establece al respecto absoluta libertad de pruebas.

**6.2.13.14. Prueba inexistente:** Todo cargo de incriminación fiscal se considerará sin valor si se funda en prueba que se produjo sin las exigencias legales o en forma que afectó los derechos fundamentales del investigado, en los términos del Art. 29 la Constitución Política. (*Ley 610, Art. 30*)

**6.2.13.15. Causales de nulidad del proceso de responsabilidad fiscal:** Anula el proceso de responsabilidad fiscal, (*Ley 610, Art. 36*)

- La falta de competencia del funcionario investigador;
- La violación del derecho de defensa del implicado, y
- El quebrantamiento del debido proceso.

### **6.3 MARCO TEORICO**

De acuerdo al tratadista Uriel Amaya, la regulación de la responsabilidad de los gestores públicos es garantía de un eficaz cumplimiento de los fines que en sí mismo persigue. De acuerdo a la ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal, persigue el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio del Estado como consecuencia de una conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido. El artículo 3 de dicha disposición precisa: “ Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejan o administran recursos o fondos públicos”. Finalmente el artículo 6 en su apartado 2 dice “ dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por persona natural o jurídica de derecho privado que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público.”.

El resarcimiento de los daños causados al patrimonio público constituye el fundamento de la exigencia de la responsabilidad fiscal que, precisamente, requiere la determinación de los órganos o autoridades competentes en la materia, así como la aplicación de los procesos que deben articularse para esclarecer y fijar la responsabilidad. Estas situaciones están consagradas en la ley 610 de 2000, y son seriamente estudiadas y cuestionadas por el tratadista Uriel Amaya, estableciendo las deficiencias que presenta la norma legal que en lugar de un acompañamiento para el órgano de control, tornan el cumplimiento de sus funciones más limitado, dilatado y si se puede decir poco efectivo.

De acuerdo a la Teoría esbozada por el autor Uriel Amaya, La ley 610 del 2000 que regula el procedimiento del proceso de responsabilidad fiscal es un avance significativo en materia fiscal, abordó varios conceptos y figuras que no los comprendía la ley 42 de 1993, como por ejemplo definió el

proceso de responsabilidad fiscal y gestión fiscal, consagró la finalidad que persigue el proceso como tal, establece y define los elementos de la responsabilidad fiscal, la prescripción, caducidad, mejora lo pertinente a las facultades de policía judicial, consagra la acumulación de procesos, la terminación anticipada del proceso, consagra el grado de consulta entre otras. Es decir la ley tiene ventajas en consideración a la regulación legal anterior, pues subsana algunos inconvenientes. Sin embargo presenta serias deficiencias como, la ausencia de instituciones que requieren un grado normativo, es en exceso formalista y en los aspectos básicos “duda en reafirmar su esencia administrativa, prefiriendo duplicar fórmulas que operan en otros procedimientos con naturaleza jurídica que es ajena a la propia”<sup>8</sup>

Como consecuencia de lo expuesto, se concreta un riesgo adicional, que es el menoscabo de los principios fundamentales de todo proceso, como son la eficiencia, la economía procesal, es decir se terminan vulnerando los términos procesales que la misma ley establece, más aún cuando en la práctica se presenta un exceso de trabajo.

Aunado a ello se presentan en el transcurso del proceso, circunstancias que hacen aún más difícil la tarea de lograr un resarcimiento efectivo como son, investigación e imputación de responsabilidades a funcionarios que no ostentan la calidad de gestor fiscal, el incremento de la corrupción en nuestro país y las limitaciones que implica el llamado control posterior que realiza la Contraloría, la distorsión del control, su inaplicación, o aplicación deficiente, o incluso insuficiente, la ausencia de integralidad de sus sistemas, el inexistente ejercicio procesal para decretar medidas cautelares sobre los bienes de los presuntos responsables fiscales, o la ausencia de personal técnico y científico de investigación, el exceso de carga laboral entre otros.

Por su parte, los autores Gerardo Domínguez Giraldo y Lina María Higuera Rivera, en su obra “El Nuevo Control Fiscal”, estudian profundamente el proceso de responsabilidad fiscal, sujetos, objeto, principios procesales, los conceptos que giran en torno a él, como son, el control y la gestión fiscal, la responsabilidad fiscal, sus características, elementos, gestores fiscales, etc, además de ello también estudian las deficiencias y críticas ostensibles a la ley 610 de 2000, que como ya se dijo regula el proceso de responsabilidad fiscal, pues manifiestan que para muchos autores no es una ley innovadora que este creando un nuevo proceso, simplemente subsana algunos inconvenientes detectados en la disposición legal anterior, de otra parte critican el decreto de medidas cautelares desde el auto de apertura del proceso, tornándose en una conducta que podría resultar severa e injusta

---

<sup>8</sup> AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal Bogotá. Agosto 2002. P. 30.

porque en dicha etapa procesal existen meros indicios del menoscabo causado al erario público, es decir aun no hay certeza del daño.

Para el estudio e investigación de este proyecto se tiene en cuenta los informes de gestión rendidos ante el congreso por la Contraloría General de la República, vigencias 2003 – 2004, ante el innegable cuestionamiento hecho por la ciudadanía en general y por otras autoridades estatales del bajo nivel de resarcimiento al daño causado, la entidad ha cuestionado precisamente la necesidad de promover la expedición de una nueva ley, en procura de asistir a las contralorías con una norma legal efectiva que regule apropiadamente el proceso fiscal, para el cumplimiento de sus fines, además la necesidad de dotar de un cuerpo o personal técnico, científico, peritos en materias contables, presupuestales, fiscales, idóneos para demostrar responsabilidades.

Cuatro motivaciones fundamentales llevaron a la Contraloría General de la República a preparar y presentar el proyecto de ley "por la cual se reglamentan los organismos de control fiscal, se organiza su función pública, se deroga la Ley 610 de 2000 y se dictan otras disposiciones". La primera de ellas tiene relación con la necesidad de informar de manera más técnica al Congreso de la República sobre la gestión macroeconómica y sectorial del Estado. La segunda, con la urgencia de contar con normas que simplifiquen y hagan más expedito el proceso de responsabilidad fiscal. La tercera atañe a la imprescindible necesidad de tecnificar, profesionalizar y fortalecer el control fiscal que ejercen las contralorías territoriales; y la última se refiere a la importancia de precisar algunas normas que facultan a las contralorías para ejercer la vigilancia de ciertas entidades que manejan recursos públicos.

De lo expuesto se desprende la necesidad de expedir una nueva ley que recoja y desarrolle en un solo cuerpo normativo los aspectos generales y especiales, sustanciales y procesales, que fortalecen el ejercicio de la función pública del control fiscal. Todo ello en procura de que esa función sea aplicable de manera más ágil y transparente por todos los organismos que la ejercen y de fácil comprensión por las entidades vigiladas y por la ciudadanía en general, que cada día exige un mayor grado de eficiencia e idoneidad de los organismos de control fiscal.

Mediante el trabajo propuesto se pretende determinar los mayores y principales obstáculos que impide el objetivo primordial del proceso de responsabilidad fiscal, el resarcimiento del daño, pues en efecto existe un amplio desequilibrio del costo representativo de las contralorías, frente a los recursos recuperados por la vía de la responsabilidad fiscal.

De otra parte para el desarrollo de la investigación es necesario estudiar las sentencias emanadas del Consejo de Estado, los postulados establecidos en los informes de gestión emanados de la Auditoría General de la República

que critican la poca capacidad de resarcir el daño en los órganos de control territoriales o departamentales encargados de ello.

#### **6.4. MARCO LEGAL**

Las normas que se enuncian a continuación se refieren específicamente al control fiscal, gestión fiscal, proceso de responsabilidad fiscal.

##### **6.4.1. Fundamento Constitucional - Constitución Política de Colombia de 1991.**

Artículo 267: “La Carta Constitucional, en su artículo 267 consagró específicamente el control fiscal como “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 del estado.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso de meritos y contratadas previo concepto del concejo de estado”.

Artículo 268 numeral 5, le dio facultades al señor Contralor General de la República, entre otras las siguientes atribuciones: “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...”

##### **6.4.2. Fundamento legal**

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

Ley 610 de 2000 artículo 3, Gestión fiscal, “ para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación,

gasto, inversión y disposición de los bienes públicos así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Ley 610 artículo 4 Objeto de la responsabilidad fiscal, La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

**6.4.2.2. Ley 42 de 1993:** Ley 42 del 26 de enero de 1993 desarrolla el mandato constitucional sobre la organización del Control Fiscal. Este se promulgó como un control posterior y selectivo, para racionalizar el uso de los recursos y fortalecer la administración pública, mediante la evaluación del cumplimiento de sus metas, a través de los siguientes sistemas de control: de legalidad, financiero, de resultados, valoración de los costos ambientales, de gestión, revisión de las cuentas y evaluación del control interno.

## **7. METODOLOGÍA**

### **7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

Por tratarse de un problema cual es identificar las falencias que limitan la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño se aplica una investigación cualitativa por cuanto se fundamenta en el análisis de la realidad, se registran, interpretan, concretan evidencias entorno a un fenómeno social o un caso específico, las dificultades que se presentan en la Contraloría Departamental y en su entorno que limitan su función fiscalizadora y de resarcimiento.

Es una investigación descriptiva porque describe lo que existe y lo que esta dado permitiendo proponer alternativas o estrategias de solución para el problema de estudio.

Propositiva porque el estudio culmina con el planteamiento de propuestas de solución ante las falencias encontradas en la Contraloría General de Nariño.

En primera instancia se partió de un contexto directo con las dependencias de la Contraloría General de Nariño y sus funcionarios, para la realización del primer paso de la investigación se indagó sobre las principales falencias que dificultan o entranaban el cumplimiento de las labores en cada área mediante la aplicación de una encuesta.

En segundo lugar, la investigación comprende su caracterización, registro y el sometimiento a un análisis crítico a partir de los resultados obtenidos mediante instrumentos adecuados de recolección de información, informes de auditoria.

El trabajo se realizara en varios capítulos que contienen:

- El marco de referencia que guía y sustenta la teoría organizacional del desarrollo histórico de la Contraloría General de Nariño, se realizará a través de un proceso investigativo en la fuente.
- El análisis interno, se adelantará mediante la recopilación de información primaria existente como planes operativos, programas, proyectos, informes y todos los documentos que aporten información del comportamiento de la Contraloría en los últimos cinco años.



- El análisis externo, se realiza a través de la investigación respecto de los entornos jurídico, tecnológico, técnico y social del macro ambiente que incide en la Entidad, con la recopilación y análisis de información secundaria, apoyados por herramientas tecnológicas, jurídicas y medios de comunicación.

- Para formular las estrategias de solución, se desarrollarán encuestas con el personal de los diferentes niveles de la Entidad (directivos, asesores, ejecutivos, técnicos y operativos)

## **7.2. METODO DE INVESTIGACIÓN**

La idea de identificar las falencias que giran alrededor de la Contraloría General de Nariño o se presentan en su interior nace de la necesidad de generar cambios en su estructura y cultura organizacional a través del diseño de las mejores estrategias que le permitan convertirse en una entidad con liderazgo y con el cumplimiento de sus funciones bajo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, equidad y con valores institucionales como el de la responsabilidad y objetividad.

El trabajo que se pone de presente pretende determinar las causas exógenas y endógenas que generan serios traumas e ineficiencia en el cumplimiento de la función fiscalizadora y resarcitoria de la Contraloría General de Nariño, estudio que se llevará a cabo en las vigencias 2000 a 2005. De igual forma se establecerá las propuestas o alternativas de solución que permitan resolver las deficiencias actuales y proyectar las mejores estrategias para cumplir cabalmente su función constitucional y legal.

La propuesta así formulada tiene validez como proyecto social porque focaliza necesidades de tipo organizativo y sistematiza acciones y procedimientos para que la misma Contraloría como tal sea protagonista de su propio desarrollo.

## **7.3 FUENTES DE INVESTIGACIÓN**

### **7.3.1. Fuentes Primarias.**

A este nivel la información se recaudará mediante la practica de visitas a la Contraloría General de Nariño, Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva, con el fin de practicar inspecciones en los libros radicadores, consecutivos y base de datos de igual forma se practicarán encuestas a funcionarios directivos, administrativos y operativos de la Entidad.

### **7.3.2. Fuentes Secundarias.**

Este tipo de información se encuentra disponible en Internet, la bibliografía general y especializada relativa al control fiscal, responsabilidad fiscal y normas vigentes en la legislación colombiana, reportes, manuales, y jurisprudencia, planes operativos, programas, proyectos, informes de auditorias y todos los documentos que aporten información del comportamiento de la Contraloría en las vigencias 2000 a 2005.

## **8. CARACTERIZACIÓN DE LOS FACTORES QUE LIMITAN LA LABOR DE FISCALIZACIÓN Y RESARCIMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO**

### **8.1. EVALUACIÓN DE LOS FACTORES**

El Estado moderno es una organización cuyas principales finalidades son facilitar las condiciones generales para la convivencia social y suministrar determinados bienes y servicios para el bienestar colectivo. Su actividad determina las condiciones de orden público, la seguridad jurídica, la defensa de los derechos y el entorno económico. En este último campo tiene bajo su responsabilidad el manejo monetario y crediticio y como sujeto económico define una parte importante de la demanda y la oferta de la economía. En esta dirección dicta normas, vigila su cumplimiento y sanciona a los infractores, moviliza recursos de todo orden y realiza innumerables actividades, mediante diversos órganos y procedimientos.

Sin embargo, existen dos circunstancias que atentan contra este comportamiento o lo distorsionan: UNA GESTIÓN DEFICIENTE, es decir, que no conduce hacia la finalidad esperada o que se desarrolla sin consideración a los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad y sostenibilidad ambiental; y LAS PRACTICAS CORRUPITAS, que desvían los recursos hacia intereses egoístas, en perjuicio del bien colectivo.

En síntesis, gestión estatal deficiente y corrupción administrativa son dos grandes enemigos de la prosperidad de los pueblos que, además se nutren mutuamente. Ésta es la razón fundamental para que exista UN ÓRGANO ESTATAL ESPECIALIZADO Y AUTÓNOMO PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, con las funciones de advertir las fallas, enjuiciar a quienes se apropian indebidamente de los recursos públicos u obtienen un lucro indebido y tratar de recuperar esos recursos.

La Contraloría General de Nariño debe enfocar su control ya no sobre los aspectos numéricos y legales sino sobre aspectos de resultado y de gestión, pues la evaluación de gestión es uno de los papeles principales que debe desarrollar por mandato constitucional entendida como la verificación al cumplimiento de resultados del administrador en el manejo, enajenación, preservación, conservación, y explotación de los bienes y fondos del Estado. Este modelo nuevo pudiera fallar en el momento en que las contralorías no realicen a cabalidad la labor asignada, la cual es verificar el cumplimiento de los principios fiscales (eficiencia, equidad, eficacia, economía, ambientalidad) y de los fines de la sociedad (convivencia pacífica, crecimiento, económico,

desarrollo social y desarrollo ambiental) y de la entidad misma (sostenibilidad financiera).

En la medida que se evalúen los resultados por parte de las contralorías en forma periódica, permanente y sistemática, existe mayor posibilidad de corregir los errores por parte de la administración y por consiguiente se permite conservar y mejorar el fisco público.

No obstante la labor de fiscalización de la Contraloría General de Nariño se ve entorpecida por una serie de factores que a nuestro juicio entraban su función, este trabajo pretende establecer los principales tanto en el orden interno como en el entorno externo estableciendo también propuestas o alternativas de solución.

### **8.1.1. De los Factores Externos**

**8.1.1.1. El Presupuesto Asignado a la Contraloría General de Nariño:** La ley 617 de 2000 y ley 715 de 2000, son normas que han establecido las competencias y especialmente la financiación de las Contralorías, normas que han perjudicado sustancialmente los ingresos de estos organismos y que generan un cambio de políticas sobre las competencias, procedimientos y financiación.

La ley 617 del 2000 estableció en su artículo 1 la categorización de las entidades territoriales, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación. El Departamento de Nariño esta ubicado en la tercera categoría.

El artículo 8 de la misma norma establece el valor máximo de los gastos de las Contralorías Departamentales, a partir del año 2001, Las Contralorías Departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

#### **Cuadro: 3 CATEGORIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

<b>Categoría</b>	<b>Límite gastos contralorías</b>
Especial	1.2%
Primera	2.0%
Segunda	2.5%
Tercera y cuarta	3.0%

Fuente: Ley 617 del 2000.

El artículo noveno a su vez establece un período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en la ley en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

**Cuadro: 4 GASTOS EN LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES**

CATEGORIA	AÑOS			
	2001	2002	2003	2004
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Fuente: Ley 617 del 2000.

Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Los recursos que maneja la Contraloría General de Nariño, tienen dos fuentes de origen: transferencias, que en cumplimiento de la Ley 617 de 2000 le transfiere el Departamento de Nariño y las cuotas de auditaje (entidades auditadas).

El presupuesto asignado a la Contraloría General de Nariño en la vigencia 2005 corresponde a DOS MIL MILLONES CIENTO CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO NOVENTA Y UN MIL PESOS (\$2.147.191.000).

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, para pagar sus gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales.

En la mayor parte de las entidades territoriales, la situación es tan grave que la deuda es mayor que la capacidad de pago, por lo cual se hace imperativo reducir los gastos, pues sin unas finanzas sólidas, soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada.

Lastimosamente los términos perentorios de la Ley 617 de 2000, o de ajuste fiscal, están estrangulando las buenas intenciones de la norma. En el caso concreto la Contraloría General del Departamento de Nariño se esta viendo afectada por la austeridad preceptuada bajo dicha disposición limitando su poder resarcitorio, puesto que los recursos económicos que se le asignan no permiten fortalecer los métodos de investigación que son la fuente de donde provienen los hallazgos, los cuales permiten que la contraloría ejerza plenamente sus funciones.

De la composición estructural del presupuesto de aprobación de la Contraloría General de Nariño del año 2005, se establece que el 93.98% de los ingresos están destinados a cubrir los gastos de funcionamiento y el 6.02% los gastos generales.

La Contraloría se ve obligada a reducir los costos de la planta, pensando en futuros ajustes presupuéstales de carácter legal, disminuyendo los niveles ejecutivos, técnico, administrativo y operativo en la entidad, aumentando el nivel profesional y liberando recursos para comenzar un proceso de tecnificación que permita solucionar de alguna forma los problemas organizacionales que generan la misma reducción de personal.

La falta de recursos impide entre otros la capacitación periódica del personal que labora en la institución. En este punto es importante precisar que en el presupuesto general del 2005 se asigna recursos por valor de CUATRO MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.00. m/cte) al rubro de capacitación y bienestar del empleado, equivalente tan solo al 0.18%, porcentaje mínimo si se tiene en cuenta que el talento humano es el valor agregado mas importantes de la entidad; de igual forma imposibilita la vinculación de funcionarios de apoyo en las diversas áreas misionales para el descongestionamiento de labores acumuladas, la contratación de auxiliares de justicia para el desempeño normal de las subdirecciones de

responsabilidad fiscal, auditorias, cuentas y la recaudación de pruebas conducentes en orden a lograr la demostración del detrimento al erario público y finalmente se requiere la implementación tecnológica necesaria para un óptimo funcionamiento; para lograrlo, se necesita gestionar ante el Departamento la financiación de proyectos que requiere la Contraloría, pero la aprobación de estos recursos, está sujeta a la voluntad política de la Gobernación de Nariño.

Actualmente la Contraloría Departamental adelanta proyectos de modernización administrativa de infraestructura y tecnología, “ Contraloría hacia la modernización”, en desarrollo del mismo celebró un convenio con la Gobernación de Nariño cuyo monto asciende a 182.298,2. Su objeto es la Cooperación Interinstitucional brindada por parte del Departamento a la Contraloría para lograr el fortalecimiento institucional propendiendo por el mejoramiento del control fiscal a través del desarrollo tecnológico, mediante la destinacion de recursos económicos. Su ejecución se desarrolla en dos fases, la primera relacionada con la adquisición de 18 computadores, divisiones modulares, cableado estructurado, 20 licencias office 2003, impresoras, desarrollo de aplicativos para la rendición de la cuenta fiscal, implementación WEB para rendición de cuentas controlados por internet, desarrollo de aplicativo en tecnología punto net encargado de la recepción de las cuentas según los requerimientos técnicos establecidos por la Contraloría General de Nariño. La segunda fase se refiere a la contratación del personal profesional que se requiere como apoyo al proyecto referido.

Dicho convenio esta encaminado a mejorar la estructura física y tecnológica del Órgano de Control, lo cual facilita y perfecciona los procesos que se desarrollan en la Contraloría Departamental en ejercicio del control y la vigilancia de la gestión fiscal.

**8.1.1.2. Indiferencia de la ciudadanía hacia la vinculación de los mecanismos de vigilancia fiscal:** Uno de los cambios fundamentales de la Constitución Colombiana, promulgada en 1991, con el traslado de la soberanía de la Nación al pueblo y la consagración del Estado Social de Derecho, es el reconocimiento de la función del ciudadano y de la sociedad civil, en la formulación, planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y vigilancia de la gestión de lo público.

En esta reforma constitucional de trascendental importancia en la vida del país, se consagró la participación ciudadana como un principio y como un derecho fundamental. Sin embargo, la participación no se constituye en un fin en sí misma, sino que se concibe como un medio, un mecanismo para el logro de una meta determinada, erigiéndose así, en un componente esencial en la construcción y perfeccionamiento de la democracia. Los desarrollos legislativos que se han venido sucediendo a los mandatos de la Carta Magna

en materia de participación, establecen y desarrollan los espacios, las instancias y los mecanismos legales con los cuales se dota a la sociedad civil para que ejerza su función de acompañar con capacidad decisoria, y de hacer control social a la gestión de lo público.

Y no podría ser de otra manera si partimos del principio de que lo público es lo de todos, es una construcción de la ciudadanía, de la organización institucional, y del tejido social, que se constituye en la mayor riqueza de una sociedad democrática.

Construir tejido social, es decir, organizarse, asociarse y actuar como sociedad, es una riqueza en tanto produce autorregulación, facilita la protección de los derechos, amplía los espacios para construir políticas públicas que den respuesta a las necesidades de los asociados y sobre todo, posibilita identificar los factores de riesgo que facilitan la corrupción, para adoptar los correctivos que los impidan.

La construcción, enriquecimiento, renovación y legitimación social de lo público a la luz de las exigencias del mundo de hoy, se da mediante un proceso abierto e incluyente de participación, deliberación, reflexión, controversia, competencia y conflicto entre ciudadanos alrededor de asuntos de interés colectivo.

El empoderamiento por parte de la ciudadanía del sentido de lo público, de lo que es de todos, que pertenece a la sociedad sin exclusiones para nadie, que es un patrimonio compartido y que no se agota ni en el Estado ni en el Gobierno, y que además es el conjunto de instancias para la deliberación colectiva, ese empoderamiento genera la responsabilidad pública, permite trascender la imaginaria pero omnipresente línea divisoria Estado-Sociedad, desencadenando el valor de la solidaridad social, permitiendo el reconocimiento de la institucionalidad y facilitando la construcción de legitimidad y la gobernabilidad.

Entonces la participación ciudadana se constituye en otra de las instituciones básicas de nuestra democracia, que permite a todos los ciudadanos hacer parte y con incidencia real, de las decisiones que les afectan en todos los ámbitos de la vida, ejercitando en forma cierta, la posibilidad de contribuir a la construcción del País. No obstante, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las causas generantes de tal marginamiento, es la deficiente información a la que la ciudadanía tiene acceso y por otro lado, la ausencia



de conciencia que se tiene acerca de las posibilidades ofrecidas por nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

La presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectiva, precisa de una adecuación funcional que permita el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación. No basta con desear participar, es indispensable saber cómo hacerlo y sobre todo, organizarse para ello, ya que la sociedad desorganizada en vez de participar lo que hace es obstaculizar.

Existen por lo menos tres elementos básicos para que la participación sea real y efectiva: Información, Formación y Organización.

El desconocimiento de los derechos, equivale a no tenerlos, de ahí la importancia de la información. La formación consiste en que una vez la comunidad conoce los derechos debe saber cómo ejercerlos, lo que tiene que ver con procesos de aprendizaje ordenados, sistemáticos y continuos. La formación ciudadana, es un asunto relevante como principio esencial para la convivencia, la paz y el desarrollo. La organización es la tercera y la principal técnica, universalmente reconocida para enfrentar con posibilidades de éxito las soluciones a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, la cual se define como: " un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."<sup>9</sup> .

El objeto de la participación ciudadana es promover la eficiencia en la gestión pública, orientar la gestión de la administración a la obtención de resultados conforme a las necesidades sociales, establecer esquemas de responsabilidad, de rendición de cuentas, intentando desmontar la cultura de corrupción.

A pesar de que la Contraloría General de Nariño ha creado mecanismos para involucrar al ciudadano en el proceso de control, mediante la organización de seminarios de capacitación, foros, publicaciones, página web, entre otros. El proceso ha sido lento, se busca cambiar la forma de pensar de las personas,

---

<sup>9</sup> Banco Mundial. Libro de consulta sobre participación, citado por FERNANDEZ FANDIÑO.

con la intención de hacer del control parte de su cultura. Tanto la comunidad como la entidad se favorecen con el apoyo mutuo para derrotar la corrupción que impera en la gestión fiscal.

Históricamente los municipios del Departamento de Nariño estuvieron al margen de los beneficios que brinda el desarrollo, esta situación se ha visto agravada por la falta de liderazgo, el trabajo aislado de algunos grupos y el desinterés hacia la problemática local por parte de la misma ciudadanía, en efecto, la mayor debilidad de la población nariñense está marcada por el poco interés sobre los problemas colectivos y el desconocimiento del papel que juega la administración municipal y departamental frente a la sociedad y la preponderancia de la acción social sobre la acción estatal.

Evidentemente muchos de los problemas que se presentan tanto en el sector rural como en el sector urbano están dados por la falta de comunicación e integración de los pobladores, por eso se reclama la participación activa y comprometida de la comunidad, acción que permitirá adelantar procesos de desarrollo local y regional que involucren a todos los sectores.

A este nivel, el control fiscal, por competencia lo ejerce la Contraloría General de Nariño ente de control que ha incorporado en su estructura orgánica, dependencias encargadas de fomentar la participación ciudadana. Aunque ese acompañamiento se ha limitado hasta ahora a la recepción de quejas y denuncias provenientes de la ciudadanía, a la programación y desarrollo de audiencias públicas y encuentros comunitarios, acciones a las cuales no se les resta mérito, pero en realidad no existe un serio acercamiento entre contralorías y comunidad, de tal manera que al control social se le incorpore el control fiscal y sea la misma comunidad quien vigile de principio a fin la gestión fiscal a nivel local, en una importante simbiosis como la que constituiría la auditoría social.

La ley 134 de 1994 regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular de todos los niveles, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Lo expuesto no impide la implementación de otras formas de participación ciudadana como la denuncia de las irregularidades en el manejo de los recursos públicos a través de la División de Participación Ciudadana, el control hecho por ciudadanos con reconocida experiencia y conocimiento en la vigilancia de proyectos, los convenios con la cámara de comercio, universidades y gremios, existencia de veeduría ciudadana.

La expectativa que se genera es que “la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal cambie radicalmente la relación del ciudadano con el Estado, le devuelva la confianza, le permita volver a creer en las instituciones y le retribuya a la ciudadanía, particularmente a aquellos grupos

sociales y humanos que día a día se ven afectados por la mala inversión de los recursos públicos la confianza en los órganos de control.”<sup>10</sup>

**8.1.1.3. La Corrupción:** Para nadie es un secreto que el tema de la corrupción ha venido agravándose en los países emergentes, no como un fenómeno nuevo, sino reeditándose con una serie de prácticas más sofisticadas, frente a lo cual las sociedades no están preparadas para reaccionar eficazmente.

Como alguna vez planteó el actual ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, "los responsables de la demanda de venalidad y actos corruptos de los funcionarios públicos, parece que, o no existieran o no hicieran parte del problema". En ese sentido, la participación de representantes del sector privado que están comprometidos en fraudes al erario, hace que la corrupción sea un problema de la sociedad entera y no solo del Estado o de un Gobierno.

Nuestro país no escapa a esta situación, y las cifras que arrojan los estudios sobre corrupción, hacen que nos consideremos en una alerta máxima y que busquemos, Estado y Sociedad, estrategias conjuntas, que logren impedir de manera efectiva, la comisión de hechos de corrupción que tanto daño le causan a la Nación.

El Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez en su programa de gobierno, destinó un capítulo para afrontar la temática de la corrupción y la definió de manera elemental como “el abuso de la autoridad pública para obtener beneficios privados, engendrando desconfianza de la ciudadanía en las autoridades, erosionando la legitimidad del Estado, constituyéndose en fuente de inequidad y despilfarro de recursos y generando un impacto perturbador en el desempeño de la economía.”<sup>11</sup>

Daniel Kaufmann Director del Grupo de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas en el Instituto del Banco Mundial, considera que es necesario estudiar la relación entre desarrollo económico, calidad de gobierno y anticorrupción, porque el costo de la corrupción es enorme para el desarrollo en tanto reduce la inversión interna y externa, merma los ingresos tributarios y afecta el gasto social, empeorando la distribución del ingreso y distrayendo recursos que bien se podrían destinar para reducir la pobreza y brindar a la población una mejor calidad de vida. Asegura que investigaciones recientes,

---

<sup>10</sup>LICHA, Isabel. Gerencia social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC: 2002. p 55.

<sup>11</sup> [http:// www.vicepresidencia.gov.co/googlesyndicatedsearch.com/ulpec2?q=corrupción%f3n](http://www.vicepresidencia.gov.co/googlesyndicatedsearch.com/ulpec2?q=corrupción%f3n)

muestran el gran dividendo de desarrollo que se obtiene con el control de la corrupción.

Estas rápidas reflexiones acerca de un problema que agobia nuestras democracias, exige por el nivel de gravedad que reviste y por constituirse en un factor perturbador en grado sumo del desarrollo, de la equidad, de la legitimidad institucional y de la gobernabilidad, que se tracen políticas y se diseñen acciones efectivas en procura de reducir a su mínima expresión las posibilidades de que se incurra en actos de corrupción.

La corrupción ha sido asociada no sin razón a la crisis de la administración pública desde diversas causas relevantes: el fenómeno de la ineficiencia de la gestión pública, la ausencia de una ética de lo público asociada a una gestión estatal el clientelismo político, la ineficiencia de los mecanismos de integración ciudadana la inefectividad de los mecanismos internos de auto regulación, la escasez de un sistema social de información sobre la gestión pública la singularización cultural del servidor público entre otras tantas susceptibles de mención.

Según Palau Trías entre las diversas consecuencias atribuibles a la corrupción se destacan la pérdida de credibilidad del Estado, el gobierno y la administración pública, la agudización de la crisis de legitimidad del sistema político y el favorecer el surgimiento de la insurgencia armada en donde la corrupción ha adquirido profundos niveles de penetración social<sup>12</sup>

Para el caso de Colombia, según la clasificación anual de la organización transparencia internacional se afirma que nuestro país enfrenta un gran índice de corrupción que va de la mano con la impunidad, con la consiguiente pérdida de credibilidad hacia el sector público; la carencia de responsabilidad política; el vacío ético de la administración pública, la burocracia entre tantas otras.

El autor Uriel Amaya en su obra, Teoría de la responsabilidad fiscal afirma, “entre las diversas estrategias que se ha propuesto para combatir la corrupción, fuera de las perspectivas éticas, los analistas del tema enfatizan el fenómeno destacando diversas variables, como de ser un problema de eficiencia económica, precisando que a nivel macroeconómico los actos corruptos se agregan como sobrecostos a la eficiencia (como déficit fiscal o como ambos), y a nivel microeconómico el acto corrupto es producto de la presencia de relaciones intermediadas por agentes. Inclusive se ha llegado a afirmar que parte de la solución es la reducción del peso muerto constituido por las transferencias improductivas de la corrupción al entender la corrupción como un subproducto de los procesos administrativos del sector

---

<sup>12</sup> PALAU, Trías. La corrupción al descubierto. Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1994. P.112.

público y aceptarla como un riesgo inherente que implica la adopción de estrategias para reducirla”.<sup>13</sup>

Uno de los factores determinantes que originan el fenómeno de la corrupción sobre el propio escenario del control y de los propios estatutos de responsabilidad para este caso la fiscal, es la distorsión del control de los recursos públicos que sobreviene por su inaplicación, aplicación deficiente o insuficiente, circunstancia que, en lugar de prevenir y corregir la corrupción la favorece y la propicia. El control ha asumido un papel exclusivamente formal, testimonial y simbólico y ha dejado de producir efectos preventivos y de mejoramiento en los procesos sobre los cuales aplica. Como se aprecia en el planteamiento, el problema no radica en la mala calidad del control, como erradamente a nuestro juicio, se ha enunciado, pues dicho sistemas, per se, son aptos técnica e institucional para producir efectos relevantes en ese contorno y externalidades positivas respecto de los entes vigilados.

Esta circunstancia hace que muchos comportamientos lesivos contra el patrimonio público no sean detectados oportunamente por aquellos mecanismos de control tanto internos como externos. Lo cual conlleva a que los daños evitables, o por lo menos previsibles se causen, quedando en manos de las autoridades correspondientes el ejercicio de actividades reparadoras a nivel patrimonial en nuestro caso sancionatorias y punitivas que por lo demás no logran siempre esos propósitos reivindicativos más allá en el estricto orden del ámbito jurídico de la responsabilidad fiscal.

Es evidente que la corrupción administrativa en todas sus manifestaciones, atenta contra la adecuada asignación de los recursos y es, en muchos casos, una violación evidente de las normas legales. De allí que la lucha contra los actos de esa índole sea consustancial al control fiscal.

El fenómeno de la corrupción tiene muchas dimensiones igualmente críticas: la evasión y elusión de impuestos también es corrupción y le cuesta al Estado colombiano seis billones de pesos cada año. La desviación de recursos por el mal gasto, las obras mal hechas, no terminadas o inútiles, le cuestan al Estado, es decir a todos los ciudadanos cuatro billones de pesos cada año. Los sobrecostos en las compras del Estado, a partir de un cálculo muy conservador, le cuestan al pueblo dos billones de pesos. Y otro tema fundamental: la evasión al régimen contributivo de salud le cuesta al Estado y a los ciudadanos, 2.5 billones de pesos por año. En términos generales se habla pues de un costo anual de la corrupción de 14.5 billones de pesos. Considerando que la reforma tributaria y el impuesto al patrimonio de este

---

<sup>13</sup> AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Bogotá. Agosto 2002. P. 92

gobierno le han aportado a las finanzas públicas alrededor de cinco billones de pesos.<sup>14</sup>

Por lo anterior, la función de la Contraloría General de Nariño tiene bajo su responsabilidad la gran labor de ejercer el control y la vigilancia de la gestión fiscal, lo cual se interpreta como el examen de las actuaciones de los funcionarios y de los entes estatales y de aquellos privados que manejen recursos públicos con el objeto de velar porque su gestión y resultados se realicen de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental, así como el respeto a la legalidad. Ello significa velar por el adecuado uso de los recursos públicos, con el propósito fundamental de contribuir al mejoramiento continuo del Estado.

Para ello la Contraloría General de Nariño, cuenta con sus productos originales tradicionales para el cumplimiento de su función: revisión de cuentas, auditorías, procesos administrativos sancionatorios, fallos con responsabilidad fiscal, cobro coactivo y capacitación; productos que se ofrecen a las diferentes entidades públicas objeto de control del orden Departamental y Municipal.

Con el fin de alcanzar su objetivo de lograr un efectivo control social y de acuerdo al interés comunitario, debe implementar y mejorar productos como las audiencias públicas, control social y control de gestión, consejos comunitarios, con miras a motivar la decisiva participación de las veedurías ciudadanas y de la comunidad.

En este punto es importante traer a colación la actuación adelantada por La Contraloría Departamental de Nariño, debido a los graves problemas que tenía el control fiscal previo en la Constitución del 91 se estableció que la labor se debía realizar de forma posterior y selectiva una interpretación estrecha de este mandato condujo a que las Contralorías se convirtieran un notario de las pérdidas del patrimonio público, de allí que una de las primeras preocupaciones de la administración fue establecer mecanismos que permitan adelantar un examen oportuno de la gestión estatal para prevenir en lo posible la pérdida del patrimonio público, muchas veces por actos corruptos. Con esta intención la Contraloría General de Nariño adelanta tareas fundamentales en la labor de la entidad encaminadas a lucha contra la corrupción.

La primera se refiere a las correcciones que se producen dentro del proceso auditor, las entidades presentan planes de mejoramiento mediante las cuales se comprometen a subsanar las deficiencias encontradas por la Contraloría y que son potenciales factores de ineficiencia y corrupción.

---

<sup>14</sup> [http:// www.vicpresidencia.gov.co/googlesyndicatedsearch.com/ulpec2?q=corrupción%3n](http://www.vicpresidencia.gov.co/googlesyndicatedsearch.com/ulpec2?q=corrupción%3n)

Estos planes son objeto de seguimiento y revisión permanente dentro del ciclo normal de las auditorias.

La segunda forma de control consiste en que el hallazgo detectado por los funcionarios de la Subdirección técnica de auditorias gubernamentales de la Contraloría General de Nariño es comunicado a la entidad dentro del proceso mismo de la auditoria, con el fin de que se tomen las medidas pertinentes para corregir la situación y lograr la recuperación o el ahorro de recursos que se iban a usar o se usaron de manera inadecuada.

El tercer instrumento clave en las labores de prevención apunta al área de contratación de bienes y servicios de las entidades, donde se concentran los mayores riesgos de corrupción en la gestión pública. Se trata del SICE, el mas ambiciosos proyecto de modernización del control de la modernización del estado. En lo fundamental consiste en un sistema que permite cruzar las demandas de bienes y servicios del estado con las ofertas de los potenciales proveedores, mediante sofisticados programas informáticos con lo cual se determinan las condiciones en que se contrata en términos de precios, selección de proveedores y cumplimiento de los planes de compra, lo que permitirá a la Contraloría Departamental, a las propias entidades y a la sociedad advertir anomalías en este proceso.

La Cuarta herramienta se refiere al examen de la gestión y los resultados de las entidades individualmente consideradas, el trabajo de la Contraloría Departamental se concreta en la realización de auditorias mediante las cuales, según la metodología legalmente vigente, se hace por parte de un equipo profesional multidisciplinario, un examen articulado y simultaneo de los diversos aspectos de la situación de la entidad, con el fin de garantizar el buen uso de los recursos públicos.

Como resultado de esta labor la comisión respectiva encuentra irregularidades y fallas que, en el lenguaje especializado se conocen con el nombre de hallazgos que por su propia definición son administrativos en cuanto que expresan la existencia de una falla en los sistemas y procedimientos de la entidad que, de no ser corregida, seguirá produciendo el mismo resultado. De tal suerte que la determinación de hallazgos es una lucha clave en la lucha contra la corrupción.

Es importante resaltar que la Contraloría general de Nariño actualmente esta adelantando las diligencias necesarias para implementar el sistema de calidad ISO – 9001 en el proceso auditor.

**8.1.1.4. De los Grupos subversivos:** El conflicto armado en el Departamento de Nariño es relativamente nuevo, sólo en la década de los 80 aparecieron las primeras avanzadas del 8° Frente de las FARC en los

municipios del norte del departamento: El Rosario, Leiva, Cumbitara y Policarpa donde se constituyen en un pequeño Estado, realizando acciones muy esporádicas, sobre todo de presencia política y de cogobierno local. Posteriormente, aparece el 29 Frente que opera en el Sur Occidente, Sur y Costa Pacífica nariñense.

Luego del rompimiento de las negociaciones del Caguán, las FARC ordenan el copamiento del departamento de Nariño, como respuesta al Plan Colombia que ya había comenzado en el sur del país y por considerar al departamento una zona estratégica. Se crean en Nariño frentes como el 63 “Arturo Medina” y las columnas, “Daniel Aldana”, “Jacinto Matallana” y “Mariscal Sucre” que sumados al antiguo 29 Frente “Alfonso Arteaga” logran copar casi la totalidad del departamento. A esto hay que adicionarle la entrada esporádica de compañías especiales como la “Timanco” quien llevó a efecto la acción de Patascoy, recordada por todo el país por lo sangrienta y por el secuestro de un gran número de militares, de los cuales algunos aún siguen retenidos.

El ELN hizo su aparición por los años ochenta y sus acciones iniciales se pueden resumir en labores políticas en la región, lo que les da un reconocimiento importante en el departamento.

Sus acciones militares se hacen evidentes, cuando se opta por el bloqueo de la carretera al mar por largos periodos sin que la fuerza pública los pudiera desalojar, siendo necesaria la intervención de autoridades que por medio del diálogo, lograron el levantamiento del bloqueo.

Este grupo se enfrentó a la fuerza pública en la segunda parte de los 90 y al calor de esa lucha fue creciendo hasta tener en la actualidad tres columnas: Mártires de Barbacoas, Héros del Sindagua y la compañía Camilo Cienfuegos. Hace presencia en el Piedemonte costero, municipios del Occidente de Nariño, municipios del Macizo Colombiano en límites con el departamento del Cauca y en los municipios de Samaniego, Linares, Consacá, El Tambo y Sotomayor.

Estos dos grupos operan y comparten los mismos territorios y a pesar de sus diferencias, en ocasiones actúan en conjunto, lo cual obstaculiza la labor de la fuerza pública.

Las AUC llegan a finales de los 90, con dos frentes importantes: en el norte, en municipios que eran de influencia de las FARC, luego fueron desplegándose por lo largo y ancho del departamento, sobre todo en municipios donde los cultivos de uso ilícito son más evidentes; hoy se puede decir que las AUC hacen presencia en todo el departamento concentrando su accionar fundamentalmente en las cabeceras municipales.



Vale la pena recalcar que las AUC en Nariño obedecen a dos líneas: la del grupo del extinto Carlos Castaño con su columna “Libertadores del Sur” y la del Bloque Central con las “Águilas del Sur”, sin embargo el reclutamiento se hace en Nariño, aprovechando la falta de oportunidades laborales y el desplazamiento desde el Putumayo. Hacen presencia militar y retaliación contra sectores que alguna vez convivieron con la guerrilla, aumentando el desplazamiento en el departamento. Mientras en noviembre del 2002 eran cerca de 8.000, hoy superan las 35.000 personas desplazadas registradas en la Red de Solidaridad. Pero, según algunos consultores y la Pastoral Episcopal superan los 50.000, con aquellos que no se registran y/o que llegan a otras ciudades, inclusive a Bogotá.

Los grupos armados al margen de la ley entraban la labor de fiscalización y resarcimiento de la Contraloría General de Nariño, en el sentido de que impiden o dificultan la práctica o el recaudo de pruebas, la visita de funcionarios de la Contraloría o el cumplimiento de las comisiones impartidas a las personerías especialmente cuando se trata de inspeccionar obras que se encuentran en zonas de difícil acceso

**8.1.1.5. Vacíos legales de la ley 610 del 2000:** La ley 610 de 2000 tiene muchas ventajas en consideración a la regulación legal anterior, subsana inconvenientes como la definición del proceso de responsabilidad fiscal, su objeto o fin, señala los elementos de la responsabilidad fiscal y define en que consiste el daño patrimonial y la pérdida, daño o deterioro de bienes, consagra los términos de caducidad y de prescripción ambos en cinco (5) años, consagra las atribuciones de policía judicial que poseen los funcionarios de las contralorías que adelantan investigaciones e indagaciones e igualmente amplía dichas atribuciones a quienes sean comisionados para la práctica de pruebas en el proceso, consagra la figura de las medidas cautelares la cual se puede aplicar en cualquier etapa procesal, también permite la terminación anticipada del proceso entre otras.

A pesar de lo anterior para algunos críticos no es una ley innovadora que este creando un nuevo proceso de responsabilidad fiscal, sino que únicamente esta depurando e integrando el proceso.

El presente estudio abarca sólo uno de los principales vacíos de la ley 610 del 2000, referente al emplazamiento de los herederos del presunto responsable fiscal que fallece antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado.

La norma establece, artículo 19 “ En el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a

sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quien responderá hasta concurrencia con su participación en la sucesión.”

La disposición anotada no menciona en que momento procesal debe surtirse el emplazamiento, dando lugar a diversas interpretaciones que podrían soslayar los intereses del Estado en el resarcimiento efectivo del daño.

La Contraloría General de la República expresó y así lo estipuló en la Guía de Responsabilidad Fiscal que, “El emplazamiento de herederos tan solo es procedente una vez se haya iniciado el Proceso de Responsabilidad Fiscal y se haya notificado el Auto de Apertura”. (Subrayado fuera de Texto).

Lo cual quiere decir que si no se ha vinculado al presunto responsable al proceso de responsabilidad fiscal por medio de la notificación del proceso y acaece su muerte no es posible emplazar a los herederos para que comparezcan al proceso.

Por su parte el doctrinante Uriel Amaya, en su texto Teoría de la Responsabilidad Fiscal al respecto manifiesta, “ El artículo 19 de la ley 610 señala que, en el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quien responderá hasta concurrencia con su participación en la sucesión.

Para efectos civiles, el artículo 94 del C. P. C. derogado por la ley 57 de 1887, artículo 45, y subrogado por la ley 57 de 1887, artículo 9 señala que la existencia de una persona termina con la muerte del mismo modo, de acuerdo con el artículo 96 y siguientes del mismo código, la muerte, en los casos allí tipificados es objeto de presunción.

Esta situación no prevista en la ley 42 de 1993 ha sido objeto de severa crítica que denota la posible inconstitucionalidad de la figura, las cuales se acogen en el sentido expuesto por la oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, ( Concepto 80112-0360 del 9 de febrero de 2001) al precisar que de conformidad con los artículos 4 y 5 de la ley 610 la responsabilidad fiscal es de estricto carácter personal, “... Y al no existir un fallo debidamente ejecutoriado en contra del responsable fiscal antes de su muerte, dicha responsabilidad no es transmisible a sus herederos”. Es decir que no se podría extender el proceso a los herederos del presunto responsable fallecido, cuando en Cabeza suya no se produjo ninguna decisión de fondo. En consecuencia, “... El artículo 19 de la ley 610 es

imposible aplicarlo si el presunto responsable muere antes de proferirse el fallo con responsabilidad fiscal...”<sup>15</sup>.

Se debe entender además que no será posible proferir un auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando ya ha fallecido el presunto responsable.

Sólo en el caso de que el fallecimiento acaezca en forma posterior a la producción del fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado se afecta el pasivo de la sucesión, por tratarse de una obligación que consta en el título que presta mérito ejecutivo, al tenor del artículo 600 del C. P. C.

Del mismo modo, puede acontecer que la obligación patrimonial que de el surge se subroge en cabeza de sus herederos. Así lo indica el artículo 1668 del código Civil, al prescribir que se efectúa la subrogación por el ministerio de la Ley, y aun contra la voluntad del acreedor, en todos los casos señalados por la leyes y especialmente entre otras hipótesis enunciadas, según el numeral 4 en beneficio del heredero beneficiario que paga con su propio dinero las deudas de la herencia.

En todo caso, si el fallo se produce de manera negativa a los intereses patrimoniales de la herencia los herederos podrán ejercitar el beneficio de inventario de conformidad con el artículo 1304 del Código Civil”.<sup>16</sup>

En otras circunstancias, entrándose de la disolución y liquidación de las personas jurídicas y de conformidad con los procedimientos legales, particulares, deberá preverse la satisfacción de la obligación a su cargo, incluyendo las derivadas del proceso de responsabilidad fiscal, en el caso de que el sujeto del fallo sea de esa naturaleza.”.<sup>17</sup>

De acuerdo a la interpretación establecida por el doctrinante, una vez acaecida la muerte de un presunto responsable fiscal sino existe fallo ejecutoriado debe desvincularse del proceso en ocasión a su fallecimiento y las Contralorías quedarían imposibilitadas para emplazar a los herederos.

Como se observa son interpretaciones totalmente aisladas y diferentes lo cierto es que la ley nada dice al respecto, solo se limita a establecer que si el presunto responsable fallece antes de proferirse el fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado se citará y emplazará a los herederos.

---

<sup>15</sup>AMAYA OLAYA Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal. Bogotá. Agosto 2002. P. 526

<sup>16</sup> AMAYA OLAYA Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal Bogotá. Agosto 2002. P. OP. CIT. 526

<sup>17</sup> OP. CIT. 52

La Corte Constitucional en sentencia C-131/03 declaró la exequibilidad del artículo 19 de la ley 610 del 2000 pero no aclaró la etapa procesal o los presupuestos procesales que deben surtirse para que se pueda emplazar a los herederos.

La Corte Constitucional ha reiterado el criterio según el cual la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio ni penal. Al respecto ha sostenido la corte que la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal es por lo tanto una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos.

La Corte Constitucional estableció que la sucesión procesal es la regla general en el caso de la muerte de una de las partes dentro de un proceso ella opera *ipso jure*, aunque el reconocimiento de los herederos en el proceso depende de la prueba que aporten de su condición Devis Echandia, Hernando. Compendio de derecho procesal, Tomo I., p. 328. ahora bien, existen procesos civiles en los que están en juego derechos personalísimos y en los que a la muerte de una de las partes no puede operar la sucesión procesal, como por ejemplo en los procesos de divorcio, de separación de cuerpos o de nulidad del matrimonio en ellos la muerte de una de las partes implica la culminación de la actuación procesal. En lo relativo a la responsabilidad fiscal, su objeto es resarcir el perjuicio que con la gestión fiscal ha tenido lugar, esto es, siendo su interés patrimonial, la muerte del gestor fiscal no impide dicha finalidad, puesto que la respectiva acción persigue es el patrimonio de la persona y no a la persona misma.

Sin embargo no aclara en que momento procesal es posible emplazar a los herederos, por lo tanto es necesario que se aclare la mentada disposición en este sentido para evitar yerros jurídicos.

## **8.2. EVALUACIÓN DE LOS FACTORES INTERNOS.**

En Colombia el control fiscal tanto en el ámbito nacional como regional debe cumplir su misión constitucional y legal; esta premisa se aplica fundamentalmente a los órganos de control territorial. Es prioritario fortalecer el control fiscal en el Departamento de Nariño, con el fin de que la Contraloría General del Departamento, gane la confianza, idoneidad, eficacia y credibilidad institucional.

Es importante determinar sus falencias para poder corregirlas, a fin de lograr el cumplimiento de sus funciones constitucionales y consecuentemente evitar que las auditorias externas, que en un momento dado pueden ser su competencia, se conviertan en una necesidad para las entidades auditadas,

por la falta de resultados que la comunidad espera como respuesta a su función constitucional.

Por lo tanto es necesario identificar las debilidades que se presentan en la estructura interna del órgano de control y en consecuencia establecer las propuestas que faciliten la labor de fiscalización y resarcimiento en la Contraloría General de Nariño.

### **8.2.1. Área: despacho Contralor**

**8.2.1.1. Planeación:** La Contraloría General de Nariño tiene definida su misión, la cual es:

Ser una Entidad líder en el ámbito nacional con alta credibilidad social, aplicando criterios de calidad.

La visión, Vigilar y velar el buen uso y manejo de los recursos públicos.

Al comenzar la presente investigación, se encontró una entidad que no esta cumpliendo a cabalidad con su misión y la visión que le impone la Constitución y la ley, por tanto se hace necesario replantearlas, para ejercer un efectivo control fiscal. (Debilidad).

El objetivo del despacho del Contralor General de Nariño, es dirigir, coordinar y Controlar los servicios administrativos y de gestión fiscal, de conformidad con las políticas, planes y programas adoptados de acuerdo con las leyes y normas vigentes.

La Contraloría dispone de metas y objetivos, (fortaleza) y goza de un plan estratégico para lograrlos.

**8.2.1.2. Organización:** La falta de comunicación entre dependencias, por ejemplo entre las Subdirecciones del área misional, de la revisión de una cuenta surge un proceso de responsabilidad fiscal, los funcionarios sustanciadores del proceso, para poder entender a que se refiera la glosa y observación que investigan, tienen que volver a revisar la cuenta. (Debilidad), con la consecuente dilación en los términos.

A pesar del evidente liderazgo del Contralor (fortaleza), la comunicación interna, la participación en la toma de decisiones, el débil trabajo en equipo genera una marcada desmotivación al interior de la entidad (debilidad).

**8.2.2. Área: Contraloría Auxiliar** Este despacho tiene la misión de asistir al Contralor General de Nariño en el direccionamiento de la Entidad, proporcionándole los apoyos auxiliares y administrativos que demande,

contribuyendo de esta forma a facilitarle el ejercicio de sus funciones mediante estrategias de gerencia moderna y participativa que articule procesos de planificación, dirección, integración, coordinación y control en las funciones de apoyo para el efectivo funcionamiento de la entidad.

Corresponde a la Contraloría Auxiliar entre las siguientes funciones:

Tramitar los procesos administrativos sancionatorios que se originen como resultado de la vigilancia de la gestión fiscal y las conductas descritas en el capítulo 5 de la Ley 42 de 993 y otras normas aplicables.

Proponer al Contralor General métodos y sistemas que permitan la modernización de las funciones disciplinarias, Administrativas y Financieras.

Presentar al Contralor General de Nariño los informes sobre el cumplimiento de los objetivos y metas concertadas.

Llevar bases de datos con los registros de todos los procesos que tramita la dependencia entre otras.

El análisis de las gestiones cumplidas en esta dependencia, teniendo en cuenta el concepto de actividad crítica clave, se concretó a lo referente a los Procesos administrativos sancionatorios ya que la misma es la competente para tramitarlos.

A raíz del atraso de los procesos administrativos sancionatorios, es necesario tomar medidas, con el propósito de adecuar de mejor manera este proceso a fin de que el mismo tenga celeridad en su trámite y garantice al máximo el derecho de defensa de los implicados y el debido proceso.

La Contraloría Auxiliar tiene una actualizada base de datos (fortaleza) que le permite identificar con facilidad sus falencias con respecto al cumplimiento de términos, al seguimiento y control de la actividad procesal de los mismos.

**8.2.3. Área de Gestión: Dirección Técnica** Este Despacho tiene la misión de asistir al Contralor General de Nariño en el direccionamiento de la entidad, proporcionándole el apoyo técnico que demande, contribuyendo de esta forma a facilitarle el ejercicio de sus funciones mediante estrategias de gerencia moderna y participativa que articule procesos de planificación, dirección, integración, coordinación y control en el área misional de la Contraloría, para el efectivo funcionamiento de la entidad.

Le corresponde al Despacho de la Dirección Técnica:

- Velar por la buena marcha de la Contraloría General de Nariño, por el eficaz desenvolvimiento de su misión constitucional y legal y por el cumplimiento de instrucciones impartidas por el Contralor General de Nariño.
- Participar en la elaboración, coordinación y control de los diferentes planes para la vigilancia de la Gestión Fiscal.
- Coordinar, controlar y evaluar las actividades de su despacho.
- Estructurar y administrar los sistemas de comunicación e información que permitan racionalidad y economía en los procesos y oportunidades en los reportes internos y externos.
- Direccionar las políticas y elementos de apoyo necesarios para asegurar la calidad en los informes, proyectos, procesos, procedimientos y labores misionales ejecutadas en la entidad.
- Sustanciar y trámite de los documentos provenientes de las organizaciones, entidades oficiales y de los particulares.
- Asesorar y coordinar la presentación de informes con repercusión social e institucional ante los medios de comunicación hablados o escritos.
- Coordinar la distribución de la documentación interna y externa de la Contraloría General de Nariño.
- Asistir al Despacho del Contralor General de Nariño en el ejercicio de la facultad de tutela y coordinación de las actividades de la vigilancia fiscal.
- Revisar y analizar los informes que las áreas misionales le remitan como consecuencia del control ejercido, para que efectúe cuando haya mérito para ello, el reparto a la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, quien deberá adelantar el proceso respectivo.
- Sin embargo, se están implementando planes operativos (fortaleza) que le permitan programar las actividades de las áreas misionales, no existe una verdadera coordinación para las mismas (debilidad), se están implementando estrategias de seguimiento y control (fortaleza).

**8.2.4. Área de Participación Ciudadana:** Los propósitos principales de esta dependencia son, asesorar al Contralor en el fortalecimiento del control social, articulado al ejercicio del control a la gestión fiscal que desarrolla el Ente de Control; Procurar que la Contraloría General de Nariño tenga un acercamiento con las comunidades, buscando sensibilizar y brindar herramientas conceptuales y técnicas a grupos organizados de la sociedad

civil del Departamento para que denuncien la corrupción en el manejo de los recursos públicos por parte de los gestores fiscales.

El área de Participación Ciudadana para la recepción de quejas y denuncias utilizó el sistema de audiencias públicas o encuentros subregionales, correo, medios de comunicación, presentación personal, línea telefónica y otros como Internet. (Fortaleza).

La entidad cuenta con tres buzones para el recibo de las quejas, instalados en el Instituto Departamental de Salud, Secretaría de Educación y la Gobernación de Nariño. (Fortaleza). Aunque no existen en los 63 municipios que vigila la Contraloría Departamental (Deficiencia).

En la oficina de Participación Ciudadana se ofreció asesoría y orientación a los ciudadanos que formularon consultas sobre la materia y trámites ante la entidad. (Fortaleza).

Se fortalecieron las competencias mediante capacitación a 64 veedores ciudadanos, se realizaron cinco foros ciudadanos, cuatro eventos de participación ciudadana y se suscribieron tres convenios con organismos de apoyo a la gestión fiscal. (Fortaleza).

Adicionalmente y para fortalecer el control social se cuenta con el Centro de Participación Ciudadana Nariño con sede en la Cámara del Comercio de Pasto apoyada por la entidad USAID Casals & Associates en la cual participa la Contraloría Departamental y otras entidades de carácter público, privado y del sector social para mejorar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la ciudad y el departamento. (Fortaleza).

**8.2.5. Área de Gestión: Subdirección Técnica de Auditorias Gubernamentales:** A esta Subdirección le compete dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, estrategias, programas y proyectos relacionados con el ejercicio de la vigilancia fiscal de manera integral, en el marco de las auditorias gubernamentales, aplicando sistemas de control fiscal, de legalidad, de evaluación del sistema de control interno, físico de procesamiento electrónico de datos, de gestión, de resultados, de valoración de los recursos naturales y del medio ambiente y otros sistemas de control aplicables.

Mediante la elaboración del Plan General de Auditorias PGA se programó la realización de auditorias para el año 2005. A través del Comité Técnico se aprobaron las actividades a desarrollar considerando los siguientes criterios: Monto de los presupuestos ejecutados, informes de auditorias anteriores, resultados del proceso de revisión de cuentas, requerimientos de participación ciudadana, seguimiento a planes de mejoramiento (Fortaleza).



Sin embargo la entidad no contempló la ejecución de auditorias que incluyeran mayor trabajo de campo ya que la labor se centró en programar y ejecutar auditorias a la cuenta desde la sede de la entidad, que no fueron otra modalidad distinta a la revisión de las cuentas rendidas (debilidad).

La programación de los procesos auditores se efectuó mediante la expedición de resoluciones en las cuales se asignaron los funcionarios de la labor, se realizan mesas de trabajo, se elaboran memorandos de encargo y planeación obedeciendo a un modelo estándar a aplicar en cada entidad (fortaleza), sin embargo no se establecieron los criterios para determinar las muestras de auditoria, como tampoco se elaboraron los mapas de riesgo. (debilidad)

Le hace falta estrategias de seguimiento y control a las entidades auditadas. (Debilidad).

Cuenta con un plan General de auditorias que se actualiza cada dos meses (fortaleza), cuenta con métodos y procedimientos para el proceso auditor (fortaleza) y presenta informes para ser exhibidos a la comunidad a través de los medios en cumplimiento de su misión constitucional (fortaleza).

Mediante resolución No. 444 de mayo 25 de 2005, se modificó y complementó la Resolución No. 380 de mayo 4 de 2004 a través de la cual se implementó el Manual de Procedimientos para el desarrollo del Proceso Auditor (Fortaleza).

No se determinó la gestión, los resultados y las conclusiones por cada línea de auditoria evaluada. (debilidad)

**8.2.6. Área de gestión: Subdirección Técnica de Revisión de Cuentas y Fenecimientos:** Esta Subdirección técnica de revisión de cuentas y fenecimientos, tiene como misión dirigir coordinar y ejecutar las políticas, estrategias, programas y proyectos relacionados con el ejercicio de la vigilancia fiscal, en el marco de la Revisión de cuentas y del procesamiento electrónico de datos.

La Contraloría General de Nariño tuvo a su cargo la vigilancia de 538 entidades, las cuales ejecutaron en conjunto un presupuesto de gastos por valor de \$927.720.806 miles, se reclasificaron las entidades vigiladas que sumaron 132, al disponer que los Centros Educativos en adelante deberán rendir consolidando sus cuentas en la Secretaría de Educación del Departamento; de igual forma se procedió con los Centros de Salud, las Personerías y los Concejos Municipales con los municipios.

Se evidenció el traslado a la Contraloría Auxiliar de 43 hallazgos administrativos sancionatorios relacionados con las entidades que no rindieron sus cuentas (Fortaleza).

Sobre las 452 cuentas recibidas de la vigencia 2004, se emitieron 255 pronunciamiento de fenecimiento, 66 de no fenecimiento y se dictaminaron 55 estados financieros. (fortaleza)

Esta subdirección si bien cuenta con un plan general de revisión de cuentas (fortaleza), base de datos y realiza una presentación oportuna de informes (fortalezas) no se traduce en resultados por cuanto los métodos y procedimientos que se viene aplicando no se han estandarizado y el personal no esta capacitado (debilidad).

#### **8.2.7. Área de gestión: Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal:**

Esta es una dependencia de carácter misional, que complementa los resultados de la gestión del control posterior selectivo desarrollado de manera integral por las subdirecciones Técnica de Revisión de cuentas y fenecimientos y de Auditorias Gubernamentales, determinando los responsables fiscales por detrimento patrimonial causado a los fondos y bienes públicos de las entidades vigiladas.

Sin embargo la falta de resultados reales y concretos del ejercicio del control fiscal en los años anteriores, la carencia de recursos humanos, físicos y de computo en las vigencias anteriores se evidenció en la dilación de los términos procesales (debilidad), no tiene actualizada su base de datos, no dispone de personal idóneo que se desempeñe como auxiliar de la justicia (debilidad), si bien cuenta con un plan operativo (fortaleza) los resultados son mínimos frente a la expectativa social. Una de sus mayores fortalezas en el ejercicio de su función es cumplir con el debido proceso.

Del análisis de revisión de cuentas que generó procesos de Responsabilidad Fiscal en el periodo de 2000 al 2005, se evidenció un alto número de procesos represados, presentándose, por ejemplo, violación en los términos procesales en un 75% de los procesos que existen en la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal. (Debilidad).

Actualmente se mejoró la disponibilidad de los equipos de cómputo para cada funcionario, por cuanto esa carencia representaba dificultad para el desempeño de los empleados (Fortaleza)

Se implementó Internet en la dependencia (Fortaleza).

### **- Bajo ejercicio de procesal en el decreto de medidas cautelares:**

Las medidas cautelares han sido concebidas como instrumentos propios del proceso mediante los cuales se pretende garantizar la efectividad del derecho objetivo cuya tutela se persigue por esa vía, el cual concierne en nuestro caso a la obtención del objeto de la responsabilidad fiscal, que según el artículo 4 de la ley 610 del 2000 corresponde al resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan la gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

En este sentido tales medidas son accesorias al proceso de responsabilidad fiscal, dado que su existencia depende de la coexistencia de este.

Para poder alcanzar esta legítima finalidad, dentro del marco reglado y garantístico del proceso mismo, la contraloría dispone de la facultad legal para decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas implicadas en él, a quienes se les imputan de manera presunta los daños ocasionados a dicho patrimonio con el propósito de un lado, de asegurar un monto suficiente que ampare el pago del detrimento patrimonial causado en la medida que se falle en ese sentido, y por otro, de evitar maniobras fraudulentas por parte del implicado con el animo de insolventarse para así impedir la acción resarcitoria del órgano de control. Por estas razones, tales medidas no tienen un carácter sancionatorio sino simplemente precautelativo como garantía patrimonial, ante un eventual fallo reparador, lo cual hace que su objetivo no sea el de anticipar los efectos del fallo futuro.

Es por lo que las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal se justifican en virtud de la finalidad perseguida por dicho proceso, esto es, la preservación del patrimonio público mediante el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal.

Las medidas cautelares tienen como particularidad la de ser contingentes dado que no es obligación producirlas por parte de la Contraloría, y que su utilización depende de las particulares circunstancias del proceso, sobre cuyos elementos de juicio deban evaluarse la conveniencia o no para decretarlas. Si bien es cierto que tales medidas se deban mantener procesalmente mientras los supuestos jurídicos que dieron origen a su expedición permanezcan, ellas tienen la característica de provisionales, en razón de que pueden

modificarse o suprimirse por disposición de la misma Contraloría, cuando el fallo es sin responsabilidad fiscal o incluso por la Constitución de una contra garantía por parte del implicado afectado con la medida.

“Si bien la ocurrencia de una situación de hecho o de derecho determina el ejercicio de la medida cautelar cabe advertir que la razón de ser de esta no esta necesariamente sustentada sobre la validez de la situación que la justifica de manera que el titulo de recaudo por ejemplo, puede ser cuestionable y esa circunstancia no influye sobre la viabilidad procesal de la cautela si se decretó con arreglo a la norma que la autoriza. Es por esta circunstancia particular que no puede aducirse que la cautela siempre conduzca a violentar o desconocer los derechos del sujeto afectado con la medida”<sup>18</sup>

Pues bien, el artículo 12 de la ley 610 del 2000 dispone en cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento del patrimonio público por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Estas medidas son el embargo y secuestro para cuyo trámite se aplican las normas del Código de Procedimiento Civil. La norma anotada agrega en su parte final que el funcionario que decreta las medidas responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad y mala fe. Como consecuencia señala la Corte: “ cuando el respectivo servidor público obre con temeridad y mala fe al decretar medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal el estado debe responder primeramente por los daños antijurídicos que le sean imputables con la subsiguiente repetición que debe ejercer contra aquel”<sup>19</sup>

Sin embargo, el propio magistrado ponente de la precitada sentencia salvó su voto, en relación con la equivalencia del dolo y la mala fe al respecto señalo, “con apoyo en lo anterior y para efectos del artículo 610 de 2000 la mala fe únicamente podría entenderse bajo los auspicios de la falsa motivación que en un momento dado pueda afectar la validez del respectivo acto administrativo, esto es auto por el cual se decreten medidas cautelares en el proceso de responsabilidad fiscal. Se trata entonces de un proceder, que sin ser doloso tampoco se

---

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Sentencia C-054 - 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL - COLOMBIANA. Sentencia C-840 - 2001. M. P. Jaime Araujo Renteria.

podría asimilar a la categoría de culpa grave, pues como bien se aprecia la mala fe se identifica básicamente por el desprecio y desestimación que el servidor público muestra hacia la fundamentación que la preceptiva rectora le impone para la producción de sus actos lo que significa decir que en la hipótesis de mala fe el funcionario, ante todo, procede arbitrariamente respecto de la orbita propia de sus facultades pero sin acceder a los predios del dolo o la culpa grave por donde su conducta no podría alcanzar la condición culpabilista que prescribe el artículo 90 superior a efectos de la acción de repetición.<sup>20</sup>

La disposición en comento explica de un lado la necesidad de extremar su ejercicio al juicio prudente y ponderado de los funcionarios competentes de la Contraloría cuya atención se centre en el interés justificado del proceso para asumir tal extrema medida dentro de los límites de legalidad y los derechos fundamentales. Y de otra parte, porque, dado que la Contraloría esta exenta de prestar caución que garantice los eventuales perjuicios derivados de dichas medidas, ello hace a un más riguroso los elementos de juicio que justifiquen en un caso concreto tal decisión.

La norma anterior se complementa con una de las facultades previstas con la ley en relación con los funcionarios que ejercen funciones especiales de policía judicial, ya que según el numeral cuarto del artículo 10, ellos pueden denunciar bienes de los presuntos responsables ante las autoridades judiciales, para que se tomen las medidas cautelares correspondientes, sin necesidad de prestar caución.

Señala igualmente el artículo 12 anteriormente citado que las medidas cautelares decretadas se extenderán y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

El desembargo de los bienes procederá cuando, habiendo sido decretada la medida cautelar, se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. Del mismo modo prevé la disposición citada que se procederá a solicitar el desembargo al órgano fiscalizador en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria, o expedida por una compañía de seguros, suficiente para

---

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Salvamento de voto Sentencia C-840 - 2001. M. P. Jaime Araujo Rentería

amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decreto la medida.

El decreto de medidas cautelares oportuno, permite el resarcimiento efectivo del daño causado por gestores fiscales al erario publico, sin embargo al realizar un examen exhaustivo de la base de datos y libros radicadores, que se llevan en la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal durante las vigencias 2000 a 2005 se observó: el decreto de medidas cautelares en 13 procesos de responsabilidad fiscal. Se encontró un número reducido de estas providencias. Actualmente, en general se observa la insolvencia por parte de los gestores fiscales en ocasiones ficticia o el sometimiento de sus bienes a la figura del patrimonio de familia, haciendo más difícil la labor de resarcimiento de la Contraloría.

**- Del escaso personal idóneo que se desempeñe como auxiliar de la justicia.**

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra orientado por el principio del debido proceso en el cual se garantiza el derecho de defensa entre otros. Para considerar responsable fiscal a un gestor fiscal debe coexistir el daño, la conducta dolosa o gravemente culposa y el nexo causal entre ellos, dichos elementos deben ser demostrados en el desarrollo del proceso, para lo cual la carga de la prueba le corresponde a la Contraloría General de Nariño.

Las pruebas son elementos de convicción llevados formalmente a un proceso para ser apreciados por el Juez antes de tomar su decisión. Al respecto la Jurisprudencia a dicho, “ Como lo tiene aceptado la doctrina Universal para que la prueba cumpla su fin propio, cual es lograr la convicción del Juez sobre la existencia o inexistencia de los hechos que estructuran la relación material que se controvierte en el proceso, tiene que corresponder inexorablemente a ciertos y determinados principios sin cuya observancia no puede merecer validez jurídica. Dentro de estos por ser relevante en la controversia que aquí se estudia tiene que citarse los atinentes a la publicidad, contradicción y formalidad de la prueba” <sup>21</sup>

Mediante la prueba, entonces, se pretende demostrar la ocurrencia modal y circunstancial del hecho dañino al patrimonio público y los

---

<sup>21</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – COLOMBIANA. Casación Penal. Sentencia abr 16/2002. Rad. 19249 M. P. Carlos Augusto Gálvez Argote.

elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, para asegurar un pronunciamiento (fallo) fundado en la certeza del daño y de la responsabilidad (el hecho dañino es la fuente de la obligación), según ese grado de convicción que como limite predetermina la misma ley.

En otras palabras, la prueba servirá de sustento fáctico a la decisión que se tome sobre la base de un racionamiento que metodológica y valorativamente corresponda a los referentes legales establecidos para ello, y a los fundamentos técnicos que corresponden al desarrollo dogmático – doctrinal y jurisprudencial, comúnmente aceptados.

Pero, además de este efecto de coherencia y de obtención de fines procesales de certeza que simultáneamente permiten alcanzar el objetivo del proceso de responsabilidad fiscal, contenido en el artículo 4 de ley 610 del 2000, la prueba debe producirse dentro de los lineamientos reglados en la ley para su producción, aducción, traslado y ponderación, a través de los medios establecidos normativamente para ello, mediante una actividad respetuosa y garantista de los derechos fundamentales de los implicados.

Bajo esta moldura informadora y condicionante, se observa que el régimen probatorio del proceso de responsabilidad fiscal se encuentra diseñado sobre la base de un esquema de reglas mínimas, cuyo carácter debe ampliarse para efectos normativos mediante la remisión integradora que la misma ley permite con la regulación contenida en el código de procedimiento civil, dado que en esta materia a este estatuto se remite igualmente al código contencioso Administrativo.

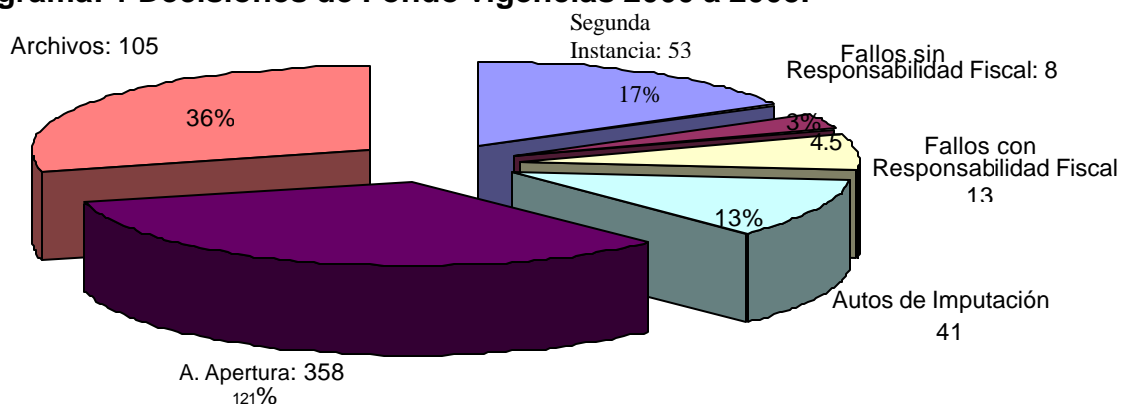
Entonces, el derecho a la prueba, postulado del debido proceso del artículo 29 de la Carta Política, se circunscribe al derecho de presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, el cual se manifiesta en el derecho a que las pruebas aportadas se admitan, o las solicitadas se practiquen, dentro del claro criterio legal de la evaluación para su admisión por parte de la Contraloría. “La prueba puede ser negada, pero lo que no resulta adecuado con este derecho es omitir pretermitir el pronunciamiento en uno o en otro sentido.” Así mismo a que las pruebas se practiquen, una vez decretadas y también a que ese medio probatorio sea procesalmente valorado por la Contraloría.

El artículo 23 de la ley 610 del 2000 establece que el fallo con responsabilidad fiscal solo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado. Para predicar dicha certeza se requiere que exista en el proceso un conjunto de motivos acreditados por la razón y la

experiencia que pueda servir de fundamento a la persuasión. Que el funcionario, previo análisis concienzudo y reflexivo haya eliminado los motivos que tienden a determinar una solución contraria a la que está en posesión de la verdad. Que los motivos y análisis, expresados en el fallo permitan que la certeza del funcionario fallador sea admitida por las demás como verdad procesal. Se trata de una certeza objetiva fundada en motivos reales y en la razón, la certeza debe recaer entonces sobre dos aspectos, la existencia del daño patrimonial y la responsabilidad del investigado. Por lo tanto las pruebas que fundamentan el fallo deben tener como objeto o fin probar estos aspectos esenciales.

Revisada la base de datos de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, se pudo establecer las decisiones que esta dependencia a emitido con base en el material probatorio que logra recaudar, como se dijo toda decisión debe estar fundamentada en pruebas documentales, testimoniales, periciales, indiciarias, etc.

**Diagrama: 1 Decisiones de Fondo vigencias 2000 a 2005.**



Fuente: Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, Contraloría General de Nariño.

Ya en el caso concreto, los funcionarios que laboran en la Subdirección Técnica de Responsabilidad fiscal deben impulsar y tramitar los procesos de responsabilidad fiscal en orden a demostrar la comisión del daño y la responsabilidad del implicado.

En ese orden de ideas requiere la existencia de auxiliares de la justicia que se encarguen del recaudo y practica de las pruebas. Actualmente dicha labor investigativa se ha delegado a los funcionarios sustanciadores, personal que como su nombre lo indica impulsa, tramita y proyecta decisiones interlocutorias y de sustanciación con base en el



material probatorio que se recaude, por ende no cuenta con la formación técnica y pericial que si tienen funcionarios investigadores capacitados expresamente para dicha función.

La insuficiencia de recursos asignados a La Contraloría General de Nariño, impide la vinculación de funcionarios que posean especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos, pues los que existen en la Subdirección de Auditorías Gubernamentales son insuficientes respecto del cúmulo de procesos e indagaciones que se apertura en la subdirección de responsabilidad fiscal máxime si se tiene en cuenta que ellos deben cumplir con las funciones que el área misional al que están adscritos les impone.

La Contraloría General de Nariño para el normal desempeño y cumplimiento de la vigilancia en la administración de los recursos debe tener bajo su cuerpo de funcionarios al menos los siguientes auxiliares.

#### **CUADRO: 5 Auxiliares de la Justicia.**

<b>GRUPO DE PERITOS AVALUADORES</b>	
1	PERITO AVALUADOR DE BIENES INMUEBLES
2	PERITO AVALUADOR DE BIENES MUEBLES
3	PERITO AVALUADOR DE OBRAS DE ARTE
4	PERITO AVALUADOR DE AUTOMOTORES
5	PERITO AVALUADOR DE AERONAVES
<b>GRUPO DE INGENIEROS Y PROFESIONALES AFINES</b>	
7	AGRÓNOMO
8	ARQUITECTO
9	INGENIERO CATASTRAL
10	INGENIERO CIVIL
11	INGENIERO ELECTRICO
12	INGENIERO ELECTRÓNICO
13	INGENIERO FORESTAL
14	INGENIERO INDUSTRIAL
15	INGENIERO MECANICO
16	INGENIERO METALÚRGICO
17	INGENIERO SISTEMAS
18	TOPOGRAFO
19	FOTOGRAFO
20	GRAFÓLOGO
21	MECANICO AUTOMOTRIZ
22	TECNICO EN INGENIERIA INDUSTRIAL
23	TECNICO EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS
25	EXPERTO EN COMERCIO BANCARIO
26	TECNICO EN CONTABILIDAD Y FINANZAS
27	TECNICO EN ADMINISTRACION BANCARIA
28	CONTADOR PUBLICO
29	ECONOMISTA
30	DOCUMENTOLOGOS
32	SECUESTRE BIENES INMUEBLES Y MUEBLES

De igual forma, no posee estrategias y técnicas de investigación asociadas a labores conjuntas con otros órganos del Estado de mayor especialidad, en la pesquisa y exploración en casos de conductas dañinas al patrimonio público sobre todo en aquellas actuaciones de especial refinamiento y destreza en los comportamientos lesivos.

Dificultando así la función fiscalizadora y resarcitoria del órgano de control. Aunado a ello, la crítica situación de orden público en el país entraba aún más la labor de fiscalización y resarcimiento. Por ejemplo, la Costa de Nariño actualmente se ve gravemente afectada por la existencia de grupos subversivos o al margen de la ley que impiden la practica de visitas o inspecciones en áreas de difícil acceso, entabando así la demostración del daño al erario público.

Al respecto el artículo 22 de la ley 610 de 2000 dispone, “...NECESIDAD DE LA PRUEBA.- Toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso.” De igual forma el artículo 23 ibídem de la PRUEBA PARA RESPONSABILIZAR, preceptúa, “ El fallo con responsabilidad fiscal sólo procederá cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado.”. En consecuencia es obligatoria la práctica y valoración de las pruebas necesarias para demostrar la ocurrencia modal y circunstancial del hecho dañino al patrimonio del Estado y los demás elementos que configuran la responsabilidad fiscal.

Por lo expuesto la actuación surtida por la Contraloría debe ser íntegra y objetiva para emitir un fallo con o sin responsabilidad fiscal en el evento que el material probatorio permita desvirtuar las imputaciones formuladas o en el caso de no existir pruebas que conduzcan a la certeza de uno o varios elementos.

Siendo así y teniendo en cuenta que el objeto y fin de la prueba es producir certeza sobre los hechos objeto de investigación y por ende demostrar la responsabilidad fiscal del investigado, le corresponde a la Contraloría la obligación procesal de preconstruir las pruebas necesarias con el fin de demostrar los elementos configuradores de la responsabilidad, en el entendido que la carga de la prueba la tiene la Contraloría, por tal motivo, sino se lograra dicho fin deben atenderse las garantías judiciales emanadas del artículo 29 de la Constitución Nacional según el cual toda persona se presume inocente mientras no se ha demostrado la configuración del daño, así lo estipula la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 21 de enero de 2004, según la cual, “Si la presunción de inocencia es un estado garantizado

constitucional y legalmente a toda persona que se le inicie un proceso en nuestro territorio patrio, desprendiéndose de la regla del indubio pro reo en el sentido de que toda duda debe resolverse a favor del procesado, y que al aplicarse por los funcionarios judiciales conduce indefectiblemente a la declaratoria de no responsabilidad, bien a través de la preclusión de la investigación o de la sentencia absolutoria, de ninguna manera puede equipararse con la declaratoria de inocencia, habida cuenta que se la duda se entiende como carencia de certeza, deviene como lógica reflexión en los casos en que se considere no la aseveración de que se juzgó a un inocente sino la imposibilidad probatoria para que se dictara sentencia condenatoria”.

Revisados los libros radicadores que obran en la dependencia de Responsabilidad fiscal se encuentra que en la vigencia 2000 a 2003 se han cesado y archivado por falta de pruebas 20 expedientes. De lograr el eficaz recaudo de material probatorio dicho número puede disminuir significativamente, respecto a las vigencias 2004 a 2005 no existen cesaciones y archivos por esta causal.

#### **- Del vencimiento de términos procesales.**

Los términos procesales establecidos por la ley, corresponden a límites en el tiempo que se imponen con el fin de dar agilidad a la actividad jurisdiccional y en este caso administrativa, permitiendo no sólo la ejecución continuada de diferentes etapas procesales, sino también para garantizar de esta manera el debido proceso y el acceso a la justicia por parte de los particulares que así lo requieran. No sólo limitan o restringen las actuaciones de los particulares en el tiempo con el fin de darle orden al proceso sino que también los obliga tanto a ellos como a los jueces y autoridades administrativas a desarrollar ciertas actuaciones en los plazos estipulados, los cuales, de no cumplirse generarían un verdadero caos en el desarrollo procesal.

Por su parte la ley 610 del 2000 establece los términos procesales bajo los cuales se surte el proceso de responsabilidad fiscal, el artículo 39 establece que la indagación preliminar debe surtirse en el término máximo de seis meses al cabo de los cuales sólo procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

El artículo 4º de la mentada disposición consagra que la iniciación formal del proceso se surte con el auto de apertura de responsabilidad fiscal, luego de proferido el auto de apertura y debidamente notificado se practica todas las pruebas y diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y de la responsabilidad frente a ellos.

Este término será de tres (3) meses, prorrogables hasta por dos meses más, cuando las circunstancias lo ameriten, mediante auto debidamente motivado según sea el caso (artículo 45).

El cual una vez vencido, el investigador deberá decidir el archivo del proceso o procederá a dictar auto de imputación de responsabilidad fiscal mediante providencia motivada, según sea el caso (artículo 46). Mismo que debe ser notificado a los presuntos responsables o a sus apoderados si los tuviere e igualmente a la Compañía de Seguros si la hubiere, en los términos y en la forma establecida en el Código Contencioso Administrativo (artículo 219 C. C. A.)

De proferirse auto de imputación, se corre traslado a los presuntos responsables fiscales que dispondrán de un término de diez días contados a partir del día siguiente a la notificación personal del auto de imputación o de la desfijación del edicto para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el auto y solicitar y aportar pruebas que se pretendan hacer valer. Durante este término el expediente permanecerá disponible en la Secretaría.

Vencido el término anterior, el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de las pruebas solicitadas o decretará de oficio las que considere pertinentes y conducentes, por un término máximo de treinta (30) días. El auto que decreta o rechace las pruebas deberá notificarse por Estados al día siguiente de su expedición.

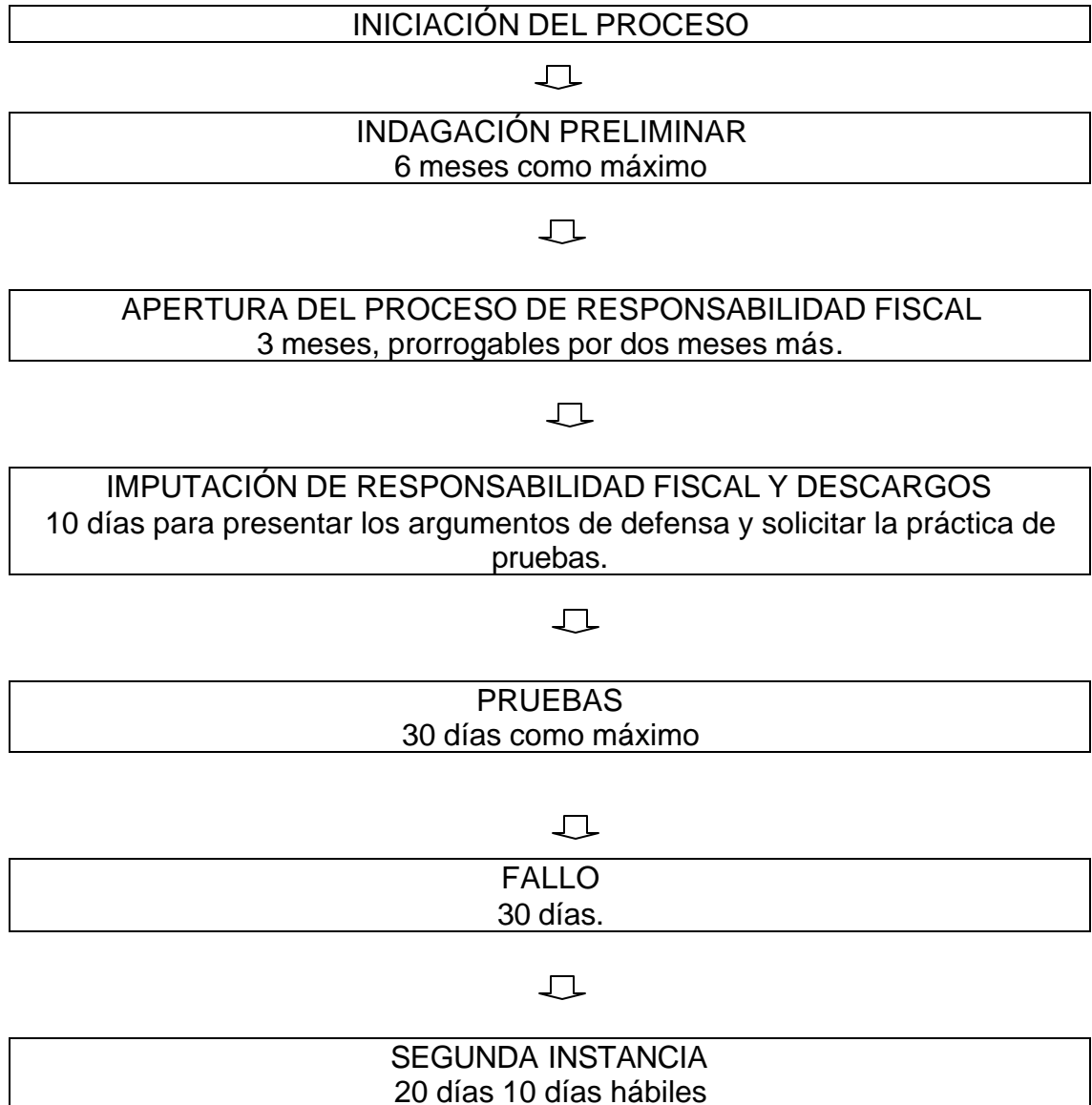
Contra el auto que rechace la solicitud de pruebas procederá los recursos de reposición y apelación; Esta última se concederá en el efecto diferido. Los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes a su notificación en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo.

Vencido el término de traslado y práctica de pruebas pertinentes, el funcionario competente proferirá decisión de fondo, denominado fallo con o sin responsabilidad fiscal, según el caso, dentro del término de treinta (30) días (artículo 52).

En caso de interponerse recurso de apelación, el funcionario de segunda instancia deberá decidir dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, quien podrá decretar de oficio la practica de pruebas que considere necesarias para decidir la apelación por un término máximo de diez (10) días hábiles, libres de distancia pudiendo comisionar para su practica, (artículo 57).

Significa esto último incluyendo la practica de las pruebas que no puede durar más de diez días hábiles y los términos de la distancia el término máximo es de veinte (20) días hábiles.

**Cuadro: 6 Términos en el Proceso de responsabilidad fiscal, ley 610 del 2000.**



Contando aproximadamente estos términos, con los recursos y notificaciones, el proceso tiene una duración máxima de dieciséis (16) meses.

En la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, los límites señalados por los términos para la ejecución de un acto procesal, como aperturar procesos, emitir decisiones de archivo o imputación, practicar pruebas, resolver recursos, o incluso emitir un fallo, no se cumple de manera rigurosa por diversas causas que se detallan a continuación.

Actualmente en la dependencia laboran nueve funcionarios organizados de la siguiente manera, una Subdirectora Técnica de Responsabilidad Fiscal, cinco profesionales Universitarios; cuatro de ellos encargados de la sustanciación e impulso procesal, a quienes por reparto les corresponde adelantar un promedio de 110 expedientes, número que constantemente aumenta debido a los nuevos procesos aperturados; un funcionario encargado de adelantar el tramite de indagaciones preliminares que ascienden a 55; un técnico encargado del estudio de los hallazgos, requerimientos y quejas que ascienden a 182 provenientes de la Subdirección Técnica de Auditorias Gubernamentales, Subdirección Técnica de revisión de cuentas y la oficina de Participación Ciudadana, advirtiendo en este punto que los hallazgos, requerimientos y quejas ingresan diaria, semanal o mensualmente a la dependencia; dos secretarias, una encargada del cumplimiento de las decisiones de sustanciación e interlocutorias y tramites afines a sus funciones y otra encargada netamente del archivo y radicación de la correspondencia. En este punto cabe advertir que no existen recursos para la vinculación o contratación de personal de apoyo para el cumplimiento de estas labores.

Con el fin de verificar si en la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal se cumple los términos procesales establecidos por la ley 610 del 2000 se procedió a realizar un análisis comparativo en los libros radicadores que se llevan en la dependencia correspondiente a las vigencias 2000 a 2005 encontrándose dilaciones de los términos establecidos en la norma.

En consecuencia existen retrasos, aplazamientos y dilaciones, aparecen prorrogas consuetudinarias a pesar de los términos perentorios señalados en la misma ley, dicha debilidad, en la práctica se debe al exceso de trabajo o su grado de complejidad, a la falta de personal necesario para el tramite procesal de los diversos procesos de responsabilidad fiscal, a la falta de colaboración por parte de las personerías en el cumplimiento de notificaciones, despachos

comisorios, recaudo de pruebas, a la dificultad de notificar las providencias cuando se desconoce la ubicación de los investigados.

Lo manifestado se complica con la mora por parte de las entidades vigiladas, en la remisión de documentación decretada como prueba, en la falta de personal idóneo capacitado para la recolección de pruebas, razón que obliga a los funcionarios sustanciadores a desplazarse a los municipios o entidades a practicar visitas e inspecciones o a someterse a turno para comisionar a funcionarios de la Subdirección Técnica de Auditorias para la practica de experticios técnicos, valga anotar que en esa dependencia sólo existe un ingeniero civil, un arquitecto, un ingeniero de sistemas que además de los requerimientos de la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal deben cumplir con las funciones afines a sus cargos.

De igual forma, la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal se ve obligada a comisionar a las Personerías municipales para la práctica de pruebas fuera de su sede y someterse a la espera de su cumplimiento que en reiteradas ocasiones oscila entre tres o más meses.

Respecto a la notificación de las providencias emitidas por esta dependencia cabe advertir que los problemas de orden de público y la morosidad de las Personerías Municipales para remitir los despachos de colaboración afectaron el cumplimiento de los términos legales.

Para efectos de revisar el cumplimiento legal del término para emitir auto de imputación y archivo se tomó de la base de datos aleatoriamente cuatro expedientes de cada vigencia (2000 a 2005) encontrándose que no se profirió decisión trascurridos meses e incluso años. En este punto cabe advertir que el actual Contralor con el fin de solucionar esta problemática mediante resolución No. DC-528 del 25 de julio de 2005 ordenó el decreto de un plan de contingencia para tramitar aquellos procesos que venían atrasados o con vencimiento de términos de otras administraciones, como resultado de ello en los meses julio a diciembre de 2005 se emitieron 577 decisiones, 84 de ellas decretando pruebas, 337 autos interlocutorios, y 156 de impulso procesal.

### Cuadro 7 TERMINOS – VIGENCIA 2000

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACION O ARCHIVO
442	28-08-2000	1-08-2005 A
447	15-11-2000	30-09-2003 I
449	15-11-2000	31-08-2005 A

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño

### Cuadro 8 TERMINOS – VIGENCIA 2001

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACION O ARCHIVO
457	27-02-2001	28-05-2006 IMP.
458	08-03-2001	05-04-2006 AR.
461	15-03-2001	30-09-2003 IMP.
469	07-05-2001	30-12-2005 AR.
478	11-06-2001	27-03-2006 AR

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño

### Cuadro 9 TERMINOS – VIGENCIA 2002

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACION O ARCHIVO
492	15-02-2002	29-12-05 AR
494	19-02-2002	21-11-05 AR
510	14-06-2002	21 -11-05 AR
511	24-06-2002	EN TRAMITE

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño



### Cuadro 10 TERMINOS – VIGENCIA 2003

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACIÓN O ARCHIVO
529	09-01-2003	EN TRAMITE
532	19-02-2003	15-11-05 AR
533	19-02-2003	22-02-06 AR
537	21-02-2003	10-11-05 AR

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño

### Cuadro 11 TERMINOS – VIGENCIA 2004

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACIÓN O ARCHIVO
02	14-04-2004	TRAMITE
05	21-09-2004	30-06-06 AR
014	29-12-2004	10-10-05 AR
015	30-12-2004	TRAMITE

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño

### Cuadro 12 TERMINOS – VIGENCIA 2005

TERMINO TRES MESES PRORROGABLES HASTA DOS MESES		
EXP	AUTO DE APERTURA	IMPUTACIÓN O ARCHIVO
02	01-02-2005	13-09-06 AR
04	28-03-2005	13-09-05 IMP
11	12-10-2005	TRAMITE
14	22-09-2005	28-03-06 IMP
24	12-09-2005	06-04-06 IMP

Fuente Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal Contraloría General de Nariño

Respecto a la apertura de procesos revisada la base de datos no se observó morosidad entre el traslado de la apertura por cuanto el término para el trámite no supero los treinta (30) días.

En lo atinente al término probatorio en la mayoría de los casos, se recurre a los despachos comisorios dirigidos a las Personerías Municipales, actuaciones que aproximadamente se devuelven entre cuatro y seis meses después de originadas, a pesar de los constantes

requerimientos efectuados por la entidad para el cumplimiento de las comisiones, de otra parte existe morosidad hasta de cuatro meses por parte de la Subdirección Técnica de Auditorías en la práctica de inspecciones Oculares ordenadas en los procesos conllevando al incumplimiento de los términos legales establecidos en la ley 610 del 2000.

Lo grave de esto es que la mora judicial o procesal conlleva una violación clara y ostensible del derecho fundamental al debido proceso como así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-348 del 27 de agosto de 1993, Magistrado Ponente, Hernando Herrera Vergara, que al respecto señaló lo siguiente:

"El incumplimiento y la inejecución sin justa causa o razón cierta de una actuación que por sus características corresponde adelantarla de oficio al juez, desconocen y vulneran los presupuestos esenciales del principio y derecho fundamental al debido proceso. Dentro de este contexto, los derechos a que se resuelvan los recursos interpuestos, a que lo que se decida en una providencia se haga conforme a las normas procesales, y a que no se incurra en omisiones o dilaciones injustificadas en las actuaciones que corresponden al juez como autoridad pública, hacen parte integral y fundamental del derecho al debido proceso, y al acceso efectivo a la administración de justicia." <sup>22</sup>

Ahora bien, la mora judicial sólo se justificaría en el evento en que, ante la diligencia y celeridad judicial con la que actúe el juez correspondiente, surjan situaciones imprevisibles e ineludibles que no le permitan cumplir con los términos judiciales señalados por la ley. Al respecto la Corte mediante la sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, señaló en relación con la celeridad en la administración de justicia, lo siguiente:<sup>23</sup>

"Como se anotó anteriormente, el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia implica necesariamente que el juez resuelva en forma imparcial, efectiva y prudente las diversas situaciones que las personas someten a su conocimiento. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que el juez propugne la vigencia del principio de la seguridad jurídica, es decir, que asuma el compromiso de resolver en forma diligente y oportuna los conflictos a

---

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Sentencia T-348 –1993. M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Sentencia C-037 – 1996. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

él sometidos dentro de los plazos que define el legislador. Por ello, esta Corporación ha calificado, como parte integrante del derecho al debido proceso y de acceder a la administración de justicia, el "derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos". Lo anterior, por lo demás, resulta especialmente aplicable para el caso de los procesos penales, pues, como la Corte señaló: "Ni el procesado tiene el deber constitucional de esperar indefinidamente que el Estado profiera una sentencia condenatoria o absolutoria, ni la sociedad puede esperar por siempre el señalamiento de los autores o de los inocentes de los delitos que crean zozobra en la comunidad.

A lo anterior, cabe agregar que la labor del juez no puede jamás circunscribirse únicamente a la sola observancia de los términos procesales, dejando de lado el deber esencial de administrar justicia en forma independiente, autónoma e imparcial. Es, pues, en el fallo en el que se plasma en toda su intensidad la pronta y cumplida justicia, como conclusión de todo un proceso, donde el acatamiento de las formas y los términos, así como la celeridad en el desarrollo del litigio judicial permitirán a las partes involucradas, a la sociedad y al Estado tener la certeza de que la justicia se ha administrado debidamente y es fundamento real del Estado social de derecho.

Consecuencia de los argumentos precedentes, fue la consagración en el artículo 228 superior del deber del juez de observar con diligencia los términos procesales y, principalmente, de sancionar su incumplimiento. Por ello, la norma bajo examen establece que de darse esta situación, el respectivo funcionario podrá ser sancionado con causal de mala conducta. La Corte se aparta así de las intervenciones que cuestionan este precepto, pues, como se vio, él contiene pleno respaldo constitucional. Sin embargo, debe advertirse que la sanción al funcionario judicial que entre en mora respecto del cumplimiento de sus obligaciones procesales, es asunto que debe ser analizado con sumo cuidado. En efecto, el responsable de evaluar la situación deberá estimar si dicho funcionario ha actuado en forma negligente o si, por el contrario, su tardanza se encuentra inmersa dentro de alguna de las causales de justificación de responsabilidad, tales como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa del tercero o cualquier otra circunstancia objetiva y razonable."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL - COLOMBIANA. Sentencia C-037 – 1996. M P. Vladimiro Naranjo Mesa.

**8.2.8. Área: Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva:** La Subdirección Técnica de Jurisdicción Coactiva es una dependencia de carácter misional, que complementa los resultados de la gestión del control posterior y selectivo desarrollado de manera integral por la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, ejecutando los procesos de los responsables fiscalmente por detrimento patrimonial causado a los fondos y bienes públicos del Departamento.

Esta subdirección si bien cuenta con un plan operativo y una actualizada base de datos de deudores morosos (fortalezas), sus resultados son bajos en la recuperación de cartera ya que no cuenta con un plan de descongestión de procesos, el apoyo de auxiliares de la justicia y la aplicación de medidas cautelares oportunas para hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas. (Debilidades).

En las vigencias 2004 y 2005 la entidad continuó en el trámite de los 414 procesos fiscales con un solo funcionario quien prestó apoyo en la sustentación de las investigaciones disciplinarias, acrecentando de esta manera la carga laboral y la ineficiencia en el cobro coactivo. (Deficiencia)

La dependencia dispuso de equipos de cómputo suficientes para el desarrollo de las labores e instalaciones que resultaron funcionales. (Fortaleza)

**- Bajos Resultados en las Acciones de Cobro Coactivo respecto de los Fallos con Responsabilidad Fiscal.** El Constituyente de 1991 le adicionó a las Contralorías, como nueva facultad, la de ejercer la jurisdicción coactiva (artículo 268, numeral 5), la Carta Política otorga a las contralorías la facultad directa de ejercer la jurisdicción coactiva para así garantizar un resarcimiento efectivo a favor del estado del perjuicio causado por el inadecuado manejo o detrimento de los fondos o bienes públicos.

Por lo tanto como la jurisdicción coactiva se constituye como una prerrogativa de que gozan algunas entidades de derecho público para cobrar créditos a su favor o de otras entidades afectadas, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, facultad que incluso es considerada como unos de los privilegios exorbitantes de la administración, por que el estado hace las veces de juez y parte.

La doctrina mayoritaria define los procesos de ejecución como aquellos procedimientos regidos por la ley a través de los cuales se busca hacer efectivas obligaciones que se encuentran determinadas en un título ejecutivo, de forma clara, expresa y exigible, simplemente

se hace segura la obligación de pago contenido en el fallo el cual conforma el título ejecutivo.

La competencia asignada a las Contralorías para efectos de adelantar el proceso ejecutivo tiene su origen en los artículos 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo; del mismo modo el artículo 12 de la ley 610 de 2000 y de manera específica la ley 42 de 1993 que reglamento el ejercicio de esa función por parte de las Contralorías en el capítulo cuarto, artículos 90 a 98, pero mediante la aplicación del procedimiento contenido en el código de procedimiento civil con excepción de algunos aspectos regulados por la propia ley 42 (artículo 90), es decir se mantiene vigente la ley 42 en el tema del cobro coactivo.

- **La Caducidad y la Prescripción en la Jurisdicción Coactiva.** La ley no señala de manera expresa un término de caducidad de la acción ejecutiva por parte de la Contraloría, el Consejo de Estado ha destacado que la legislación procesal civil aplicada al proceso ejecutivo coactivo no consagra un término perentorio dentro del cual se debe iniciar la acción respectiva, luego no puede hablarse de su caducidad puesto que esta institución procesal se estructura cuando expiran los plazos que para el efecto indicado señala la ley.<sup>25</sup>

En cuanto a la prescripción el artículo 2536 del Código Civil indica que “la acción ejecutiva se prescribe por diez años y la ordinaria por veinte”. Y agrega que “la acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de diez años y convertida en ordinaria durará solamente otros diez. El artículo 2517 *ibidem*, por su parte advierte que “las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra de la nación, del territorio, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones y de los individuos particulares que tiene la libre administración de lo suyo”.<sup>26</sup>

Como se advierte, la alusión del código a la acción ejecutiva es impropia y para tales efectos debe verse la referencia al derecho y obligación que surge de una relación civil, figura que en todo caso tiene una dinámica desigual según sea el ordenamiento normativo que la contenga.

---

<sup>25</sup> CONSEJO DE ESTADO - COLOMBIANO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 8 de julio de 1994, Exp. 0402 C. P. Luis Eduardo Jaramillo Mejía.

<sup>26</sup> AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal Bogotá. Agosto 2002. P. 576

Ahora bien, si se observa que no existe termino de caducidad de la acción ejecutiva, se tiene que recurrir al artículo 66, numeral 3 del C. C. A, el cual señala que los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le corresponde para ejecutarlos”.

Bajo esta hipótesis, habría que pensar que, si bien allí no aparece de modo técnico el término de caducidad si se precisa limite temporal para que la Administración produzca las actuaciones necesarias para que el acto administrativo genere los efectos jurídicos ejecutorios que le corresponden. Y si ello no ocurre, la misma administración pierde tal potestad, como una especie de sanción por su negligencia.

la Jurisdicción de la Sección Quinta del Consejo de Estado, se inclina por considerar porque dicha situación “en el fondo corresponde a un caso de extinción de la obligación por operancia del fenómeno jurídico de la prescripción, cuyo principio general esta consagrado en los artículos 2512 y 2535 del Código Civil”.<sup>27</sup>

En tal caso, la Contraloría posee la facultad de la declaratoria oficiosa, o la persona afectada de solicitarle o invocarla como una excepción.

El estudio realizado se limitara únicamente al cobro coactivo de los fallos con responsabilidad fiscal, no se tendrá en cuenta los cobros realizados por esta dependencia referente a procesos sancionatorios. Durante las vigencias 2000 a 2005 se emitieron 21 providencias con responsabilidad fiscal en cuantía ascienden a la suma de \$ 567.885.646 de los cuales Jurisdicción a recaudado efectivamente un porcentaje mínimo equivalente al 0.37 %, las causas frecuentes que limitan el ejercicio del cobro coactivo son, la insolvencia ficticia causada por los responsables fiscales conducta corrupta teniendo en cuenta que en varios casos se acostumbra a usar testaferros para insolventarse, el mínimo ejercicio procesal en el decreto de medidas cautelares ocasionado precisamente por la incapacidad para decretarlas porque en la mayoría de casos los investigados no tienen bienes a su nombre, el levantamiento previo de la figura del patrimonio de familia respecto de los bienes sobre los cuales se pretende decretar la medida cautelar, la figura de la prescripción de la

---

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO - COLOMBIANO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de abril de 1995. Exp. 0469. M. P. Luis Eduardo Jaramillo Mejia

acción coactiva, la carencia del animo para pagar voluntariamente o para solicitar acuerdo de pago.

Se observa una gestión eficiente en la búsqueda de los bienes oficiando a entidades como EPS, Fondos de Cesantías, Fondo de Pensiones, Oficina de Instrumentos Públicos y Secretarías de Tránsito Municipal; (Fortaleza) no obstante la presunta insolvencia económica de los ejecutados arrojó resultados exiguos al decretarse sólo tres medidas cautelares en tres expedientes. En aras de subsanar esta irregularidad ocasionada con anteriores administraciones, esta tarea se complementa con las actuaciones adelantadas en la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, dependencia en la cual actualmente se indaga los bienes inmuebles, vehículos, registro mercantil para determinar si los investigados son socios o accionistas de una sociedad, empresa o establecimiento de comercio, de igual forma se indaga las cuentas bancarias y CDT de los presuntos responsables fiscales precisamente para decretar medidas cautelares oportunas en el desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal.

Si bien existen medidas cautelares decretadas la falta de recursos para sufragar los gastos de remate de bienes no permitió que dicha gestión concluyera con resultados eficaces (Debilidad).

### **Cuadro: 13 COBRO COACTIVO FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL.**

EXP	VIGENCIA	CUANTÍA FALLO CON RESPONSABILIDAD	CUANTÍA RECAUDADA	SIN RECAUDO	CAUSA
512	2000	30.120	0	0	No decreto Medidas Cautelares
631	2000	1.237.257	1.237.257		Pago Voluntario
666	2002	111.368.701		0	No decreto Medidas Cautelares
703	2003	1760	1760		Pago Total
706	2003	810.000	810.000	0	No decreto Medidas Cautelares
716	2002	186.737.945		0	No decreto Medidas Cautelares
717	2001	1.011	1.011		Pago Total
743	2003	15.227.722		0	No decreto Medidas

744	2002	10.382.538		0	Cautelares
745	2002	6.649.500		0	No decreto Medidas
746	2002	4.182.610		0	Cautelares
822	2003	23.424.129		0	No decreto Medidas
823	2003	34.658.745		0	Para Ejecutar
824	2003	104.457.029		0	Para Ejecutar
825	2001	30.334.944		0	Para Ejecutar
826	2003	1.691.187		0	Para Ejecutar
950	2005	62.866	62.866		Pago Total
966	2004	4.508.190		0	Para Ejecutar
967	2003	3.608.464.50		0	Para Ejecutar
983	2005	30.204.858		0	Para Ejecutar
990	2005	1.914.534,38		0	Para Ejecutar

Fuente: subdirección técnica de Jurisdicción Coactiva, Contraloría General de Nariño.

**8.2.9. Área: Subdirección Administrativa y Financiera:** Esta Subdirección tiene la misión de brindar con eficiencia y economía el soporte administrativo, financiero, contable y logístico que la Contraloría General de Nariño requiere para una acción efectiva del ejercicio del Control Fiscal. Esta subdirección en el desempeño de su función ha demostrado eficiencia en el manejo de las siguientes responsabilidades: (fortalezas).

Administra, dirige y ejecuta la aplicación de normas y procedimientos que en materia presupuestal, de tesorería, y en general de todo el sistema de la administración interna de la Contraloría General de Nariño.

Garantiza un racional manejo de los recursos financieros de la entidad canalizando las mejores oportunidades, mediante el conocimiento permanente del mercado de capitales.

Mantiene un registro permanente y detallado de todos los movimientos, operaciones que afectan el Presupuesto, contabilidad y finanzas de la Contraloría General de Nariño, cumpliendo y observando las normas prescritas por las autoridades competentes, por la Ley del Presupuesto y por las normas generales de contabilidad pública

Proporciona el apoyo logístico y administrativo requerido por la institución para el cumplimiento de su misión.

Dirigir y coordinar la formulación del presupuesto, de manera colectiva, con base en los planes de acción que formule cada dependencia.



Prepara los informes financieros y contables para ser presentados oportunamente ante las instancias y en los términos definidos por las normas vigentes.

Prepara estudios y análisis financieros periódicos que son presentados al Contralor para su decisión.

Prepara y procesa la nómina de los funcionarios de la Contraloría General de Nariño.

Liquida las contribuciones parafiscales y autoliquidaciones a los diferentes fondos privados y públicos.

Administra apropiadamente los recursos técnicos, potenciando la capacidad instalada de la institución.

Velar por una buena planificación y oportuna adquisición, de bienes y servicios que requiere la institución.

Lleva bases de datos con los registros de todos los procesos que tramita la dependencia.

Los gastos del periodo ascendieron a \$2.158.017 miles y los del 2004 \$2.148.553 miles presentando una variación del 0.44% siendo los más representativos sueldos y salarios, contribuciones efectivas y aportes sobre la nómina por valor de \$1.753.035 miles, equivalentes al 81% de los gastos totales.

El total de los pasivos para el periodo 2005, fue de \$198.001 miles y para el periodo 2004 de \$857.972 miles presentando una disminución del 77% debido al saneamiento de las cuentas obligaciones en investigación administrativa, correspondiente a un saldo de vigencias anteriores por concepto de cuentas por pagar a terceros y la cuenta Pasivos Estimados – Provisión para Contingencias, contrapartida correspondiente a sentencia judicial en contra de la entidad.

Dentro de los pasivos, el saldo más representativo fue el de la cuenta Obligaciones Laborales correspondiente a Cesantías e intereses sobre cesantías causadas en el periodo por valor de \$93.316 miles equivalentes al 47% de los pasivos. Seguidamente las cuentas por pagar por valor de \$66.036 miles equivalentes al 33% del pasivo dentro de los cuales \$55.014 miles correspondieron a dineros adeudados a la Gobernación de Nariño, por concepto de recursos de balance, multas y rendimientos financieros que no hacen parte del presupuesto de la Contraloría Departamental y que deben consignarse a favor del Tesoro Departamental y el 20% restante (\$38.649 miles) a pasivos estimados y otros pasivos.

La Contraloría se ve obligada a reducir los costos de la planta, pensando en futuros ajustes presupuestales de carácter legal, disminuyendo los niveles ejecutivos, técnico, administrativo y operativo en la entidad, aumentando el nivel profesional y liberando recursos para comenzar un proceso de tecnificación que permita solucionar de alguna forma los problemas organizacionales que generan la misma reducción de personal y adecuar su funcionamiento a los nuevos conceptos del control fiscal en Colombia.

**8.2.2.10. Área de Talento Humano y Recursos Físicos:** El área de Talento Humano y Recursos Físicos es una dependencia con la misión de brindar, con eficiencia y economía, el soporte de personal y logístico que la Contraloría General de Nariño requiere para una acción efectiva del ejercicio del Control Fiscal.

Esta área en el desempeño de su función ha demostrado eficiencia en el manejo de las siguientes responsabilidades: (fortalezas)  
Coordina el manejo de archivo de la Contraloría, de acuerdo a las normas vigentes.

Expide y autentica las copias de los documentos que reposen en el archivo de la entidad, guardando la reserva legal.

Administra y maneja los bienes de la Contraloría.

Lleva los inventarios de los bienes - muebles e inmuebles de propiedad de la Contraloría.

Atiende los requerimientos de suministros que presenten las diferentes dependencias.

Elabora, conjuntamente con Asesoría Jurídica, los proyectos de resolución relativos a novedades de personal.

Esta área sin embargo presenta marcada debilidad en el cumplimiento de las siguientes responsabilidades:

Ausencia de los programas de selección, admisión, desempeño, desarrollo y retiro de los empleados de la Contraloría de acuerdo con el régimen de Carrera Administrativa que establece la Ley. (debilidad)

No se ha implementado la carrera administrativa, como las inscripciones, concursos, capacitación y evaluación de desempeño. (debilidad).

Aunque se ha iniciado el programa de capacitación (fortaleza) con el fin de impartir mayores conocimientos a los servidores públicos encaminados al fortalecimiento de sus capacidades, competencias y actualización en materias afines a sus funciones para el cabal cumplimiento de la misión institucional, dichas capacitaciones no son muy frecuentes y las que se logran adelantar no son socializadas con los demás servidores que no participaron de la capacitación. (debilidad)

**8.2.11. Área Asesoría Control Interno:** La misión de la asesoría de Control Interno es dirigir los procesos de planeación de todas las actividades que conduzcan al diseño, implantación del sistema de control interno y su eficiencia, eficacia y efectividad.

La asesoría de control interno, es una dependencia que cuenta con dos funcionarios con un perfil que corresponde a los requerimientos del cargo, presenta las siguientes fortalezas:

Actualmente la dependencia de Control Interno implementó planes de contingencia en las diferentes áreas lo cual se constituye en una fortaleza. La oficina asesora ha efectuado un seguimiento al cumplimiento de planes, lo que se traduce en el fortalecimiento de la cultura de autocontrol. (fortaleza)

Se diseñó la estructura organizacional de la entidad, se identificaron niveles jerárquicos, las líneas de responsabilidad y las funciones específicas asignadas a cada área. (Fortaleza).

La oficina de Control Interno implementó un programa de capacitación en desarrollo del plan estratégico adoptado por la entidad, encaminado al fortalecimiento de las capacidades y competencias de los servidores públicos. (Fortaleza)

De otra parte la Contraloría Departamental de Nariño con resolución No. 0021 de enero 13 de 2006 adoptó el Modelo Estándar de Control Interno – MECI 1000: 2005, en el cual se determinaron las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control interno en las entidades a todo nivel, lo cual se constituye en una fortaleza.

Existió una escasa presencia de la oficina Asesora de Control Interno en los procesos adelantados por la subdirección Técnica de Cuentas y fenecimientos en la vigencia 2005, (debilidad).

**8.2.12. Área Asesoría Jurídica:** Esta asesoría tiene la misión de garantizar la armonía en la interpretación de las diferentes normas y conceptos que se emiten en el área jurídica.

Revisa con efectividad los actos administrativos que el Contralor General de Nariño deba firmar y conceptuar sobre su legalidad, constitucionalidad o inconveniencia. (fortaleza)

Asesora al Despacho del Contralor en la elaboración de proyectos de Ordenanzas que deba someter a consideración de la Honorable Asamblea Departamental y de los actos administrativos que deba expedir.

Absuelve consultas en forma general, sobre interpretación de las leyes y decretos formuladas por las diferentes entidades controladas y también en forma particular para las dependencias internas.

Asiste y revisa el trámite, conceptos, fallos de los asuntos jurídicos que le corresponda resolver a la Contraloría General de Nariño.

Elabora y tramita los proyectos de contratos en que intervenga la Contraloría General de Nariño.

Sustancia los recursos que deba resolver el Contralor General dentro de los diferentes procesos que adelanta el organismo.

Notifica y comunica los actos administrativos que en sentido particular expida el Contralor General.

Proyecta la respuesta a los derechos de petición que le sean formulados en forma directa al Contralor General de Nariño.

**8.2.13. Sistemas de Información:** Los cambios tecnológicos generados por las telecomunicaciones, (Internet, Intranet, página Web, correo electrónico); el software y el hardware; en la maquinaria y equipo utilizados por industrias, empresas e instituciones en general están redefiniendo rápidamente las formas de administración y los mecanismos de coordinación entre las empresas y las personas.

La tecnología se ha convertido en una necesidad determinante para la competitividad de empresas, personas e industrias. Todas las funciones de las empresas están siendo afectadas positivamente por el Internet, con procesos modernos por ejemplo en la Contraloría General de Nariño, se agilizan sus funciones de: revisión de cuentas, adquisición de bienes y servicios, estandarización de procesos y procedimientos, generación de contacto con clientes externos.

El mercado Tecnológico en Colombia es amplio y suficiente, pero lastimosamente una de las características que marcan el atraso de Nariño es

el bajo nivel de desarrollo científico técnico. Este hecho se explica por la escasa demanda social. Son contadas las instituciones que se encargan de su fomento; entre ellas valga mencionar a la Universidad de Nariño, el ICA y Corpoica. De años atrás se han realizado esfuerzos por integrar el sector productivo y las entidades generadoras de conocimiento. En este sentido la Agenda de Ciencia y Tecnología constituye el último emprendimiento interinstitucional. Si bien ha tenido una continuidad manifiesta en los últimos años, su incidencia en el desarrollo regional es aún bastante limitada.

Por lo anterior, es pertinente mejorar las condiciones de relación entre los sectores: académico, productivo, sociedad civil organizada y gobierno a fin de contribuir al fortalecimiento del tejido social, construcción colectiva y de escenarios posibles, visiones compartidas y desarrollo regional en las áreas de ciencia, tecnología e innovación.

La tecnología existente en el mercado es sin duda una herramienta útil para el fin propuesto por la Contraloría encaminado a su modernización para el desarrollo institucional.

Una institución o empresa que no utilice la tecnología existente sufre atraso, no está al día con el avance de la ciencia que da la oportunidad de hacer uso del conocimiento para, de manera eficaz satisfacer las necesidades de sus clientes tanto internos como externos, para crecer institucionalmente, ser productiva, competitiva y proactiva.

Los recursos que maneja la Contraloría General de Nariño, tienen dos fuentes de origen: transferencias que en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, le transfiere el Departamento de Nariño y las cuotas de auditaje (entidades auditadas).

Sus recursos le permiten a la Contraloría satisfacer sus mínimos requerimientos, pero no es posible adquirir todas las herramientas de tipo tecnológico, necesarias para un óptimo funcionamiento. La tecnología utilizada es blanda y manejada por talento humano capacitado para ello. Actualmente se está implementado el AUDITE 2.2.

En consecuencia es necesario implementar en la Contraloría General de Nariño instrumentos de tipo tecnológico que le permitan mejorar el trámite de los procesos de Revisión de cuentas, Auditorías, Procesos de responsabilidad fiscal, Procesos administrativos sancionatorios; con la utilización de nueva tecnología y con capacitación permanente a funcionarios; Implementar base de datos en cada área, Estandarizar la información con el uso de Software y hardware; Establecer procesos; Establecer los canales de información adecuados para la transmisión de mensajes por Messenger.

La Entidad implementó un software de radicación de cuentas, y se encuentra diseñando un software de revisión de cuentas a través de convenios (Fortaleza).

Durante la vigencia 2005 se firmó un convenio de Cooperación Institucional con la Gobernación de Nariño por valor de \$182.298,2 miles, en el cual la Contraloría Departamental se comprometió a aportar como contrapartida la suma de \$20.182,4 miles, orientado a desarrollar un proyecto de modernización de la entidad en diferentes aspectos: actualización de la plataforma tecnológica y modernización de la gestión administrativa, adquisición de hardware y software (un servidor y 28 equipos de trabajo, licencias, adecuación de red interna e intranet). (Fortaleza)

No existe un aplicativo para el control del estado, trámite e inventario de los procesos fiscales en curso en la Subdirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva. (Debilidad).

Durante la vigencia 2005 se firmó un convenio de Cooperación Institucional con la Gobernación de Nariño por valor de \$182.298,2 miles, en el cual la Contraloría Departamental se comprometió a aportar como contrapartida la suma de \$20.182,4 miles, orientado a desarrollar un proyecto de modernización de la entidad en diferentes aspectos: actualización de la plataforma tecnológica y modernización de la gestión administrativa, adquisición de hardware y software (un servidor y 28 equipos de trabajo, licencias, adecuación de red interna e intranet ( Fortaleza).

## 9. ESTRATEGIAS

### 9.1 DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

#### 9.1.1 Formulación y Evaluación de la Misión

**9.1.1.1. Cliente:** los servidores públicos que deben rendir cuentas a la entidad denominados cuentadantes: gobernador, alcaldes, tesoreros, personeros, rectores de instituciones educativas, gerentes y pagadores de instituciones centralizadas y descentralizadas del orden departamental y municipal.

**9.1.1.2. Productos vs. Servicios:** En la contraloría se maneja los siguientes productos: revisión de cuentas, auditorias, procesos administrativos sancionatorios, fallos de responsabilidad fiscal, cobro coactivo, capacitación y como productos nuevos tenemos: audiencias públicas, control social y control de gestión.

**9.1.1.3. Mercados:** la entidad dirige sus productos a:

- Departamento de Nariño.
- 63 municipios del Departamento de Nariño (excepto el municipio de Pasto).
- Instituciones Educativas.
- Instituto de Salud.
- Obras Públicas.
- Servicios Públicos.
- Personerías Municipales.
- Concejos Municipales.
- Veedurías Ciudadanas.
- Comunidad

**9.1.1.4. Filosofía:** La Contraloría General de Nariño basa su funcionamiento en la: eficiencia, economía, eficacia, equidad, valoración de costos ambientales, con el fin de realizar un efectivo control fiscal.

**9.1.1.5. Auto Concepto:** "trabajamos y actuamos para usted".

**9.1.1.6. Imagen Pública:** La Contraloría General de Nariño, trabaja para lograr los resultados sobre el control fiscal esperados por la comunidad y así lograr su credibilidad.

**9.1.1.7. Tecnología:** la tecnología utilizada es blanda y manejada por talento humano.

**9.1.1.8. Efectividad Reconciliatoria:** Se pretende mejorar el clima laboral con políticas de incentivos laborales.

**9.1.1.9. Responsabilidad Social:** Los resultados que alcance la Contraloría General de Nariño son de impacto directo a la comunidad.

**9.1.1.10. Preocupación por Supervivencia:** Su supervivencia esta supeditada a la constitución y la ley.

**9.1.1.11. Calidad Inspiradora:** La buena imagen institucional

### **9.1.2 Plan de Acción.**

- Penetrar en el mercado, (cuentadantes) orientando las acciones hacia los servidores públicos de entidades del orden departamental y municipal, con nuestros productos estrella (la revisión de cuentas, auditorias, procesos de responsabilidad fiscal y procesos administrativos sancionatorios).

- Mejorar el trámite de los procesos revisión de cuentas, auditorias, procesos de responsabilidad fiscal, procesos administrativos sancionatorios; con la utilización de nueva tecnología y con capacitación permanente a funcionarios

- Mantenerse en el mercado mediante la adopción de políticas persuasivas a través de la negociación de la forma de pago con los deudores morosos. (cobro persuasivo y coactivo).

- Con el mejoramiento de procesos, lograr que un 90% de los cuentadantes rindan en forma oportuna las cuentas, dando así la entidad una gran cobertura geográfica de su responsabilidad fiscal.

- Incrementar la participación de los cuentadantes y comunidad en general a través de la capacitación y audiencias públicas, resultado de una campaña masiva de publicidad sobre la importancia del control fiscal para el beneficio de las comunidades y de los servidores públicos.

- Es importante adoptar mecanismos para el ejercicio de control social y control de gestión con amplia participación ciudadana a través de encuentros comunitarios, terminadas las vigencias fiscales de los entes sujetos de control fiscal con el apoyo de la red de veedurías de todos los municipios del departamento, para que los ciudadanos formulen sus quejas y denuncias y así fortalecer el proceso auditor.



- Adoptar nuevos mecanismos de recaudo a través de acciones efectivas como las medidas cautelares, en todos los municipios que son objeto de control fiscal.

### **9.1.3. Objetivos y Actividades de Corto Plazo**

#### **9.1.3.1. Área misional**

- **Objetivo Uno:** Implementar en un 100% el sistema de control fiscal de la auditoría gubernamental con enfoque integral.

##### **- Actividades**

- Suscribir convenios interinstitucionales (Contraloría General de la República).
- Capacitar permanentemente al personal de auditorías y revisión de cuentas en la actualización de normas, resoluciones procesos y sistemas, recaudación de documentos, practica de visitas.
- Articular las subdirecciones de auditorías gubernamentales y rendición de cuentas y fenecimientos.

- **Objetivo dos:** Descongestionar en un 80% los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, dentro de los términos y procedimientos legales

##### **- Actividades**

- Fortalecer los convenios interinstitucionales con establecimientos de Educación Superior. (Auxiliares de justicia y abogados de oficio)
- Implementar un sistema continuo de información (Jurídica, contable, de planeación, control interno, etc.) y directrices de la Contraloría General de la República y demás entes gubernamentales a través de intranet.
- Concertar e implementar un plan integral de capacitación que conlleve a mejorar su desempeño.
- Establecer un plan de trabajo programado:
- **Objetivo tres:** Aumentar la participación ciudadana al menos en un 60% a través de la oficina de Participación Ciudadana y Capacitación y de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

### **- Actividades**

- Adoptar y adaptar las metodologías de participación ciudadana y auditoría ambiental.

- Fortalecer el aprendizaje de procedimientos.

- **Objetivo Cuatro:** Fortalecer al menos en un 70% el Sistema de Control Interno de la Contraloría General de Nariño que garantice que la gestión fiscal de la entidad se verifique con la observancia plena de los principios valorativos del control fiscal.

### **- Actividades**

- Impulsar jornadas de capacitación buscando desarrollar el potencial y habilidades necesarias.

- Establecer convenios interinstitucionales de cooperación con organismos nacionales y extranjeros.

- **Objetivo cinco:** Diseñar e implementar en un 100% un direccionamiento estratégico que permita orientar a la entidad hacia el cumplimiento de sus objetivos y propósitos

### **- Actividades**

- Propiciar la elaboración de planes y programas acordes con la función constitucional.

- Impulsar la expedición de manuales básicos de procedimientos en cada una de las dependencias de la Contraloría General de Nariño.

- **Objetivo seis:** Implementar al menos un 50% el sistema de control y evaluación de la gestión acorde con las actividades misionales de la Contraloría General de Nariño.

### **- Actividades**

- Diseñar métodos de control a través de formatos periódicos para cada dependencia

- Identificar los riesgos potenciales que estén o no bajo el control de la entidad, determinando sus causas y efectos.

- Plantear actividades de mejoramiento frente a los riesgos detectados

- Evaluación de la gestión desarrollada por cada área (administrativa y misional)

- **Objetivo siete:** Sistematizar la entidad en un 100% y lograr el fortalecimiento institucional de la entidad

- **Actividades**

- Actualizar la base de datos en cada área.

- Estandarizar la información con el uso de software y hardware.

- Establecer procesos que conlleven a mejorar las acciones logísticas y operacionales de la entidad, (planes anuales de compra, inventarios, mantenimiento y servicio técnico)

- **Objetivo ocho:** Solucionar en un 80% la comunicación interna que conlleve a fortalecer el sistema de control fiscal.

- **Actividades**

- Elaborar un plan de comunicación que permita lograr los mensajes dirigidos al público interno.

- Mantener la coordinación entre las distintas áreas y niveles misionales y de toda la entidad.

- Promover la motivación, la cooperación y la satisfacción del trabajo en cada uno de los funcionarios de la entidad.

- Establecer los canales de información adecuados para la transmisión de mensajes.

#### **9.1.4. Indicadores de Gestión Área Misional**

##### **9.1.4.1. Áreas Misionales**

- **Objetivo uno**

- Efectividad de los convenios = convenios suscritos vs convenios ejecutados.

- Cumplimiento en capacitación = cursos realizados vs. cursos programados.

- Cubrimiento de la capacitación = número de servidores públicos de la contraloría vs. número de servidores públicos capacitados.

**- Objetivo dos**

- Efectividad de la asignación de estudiantes a través de convenios = número de estudiantes practicantes vs. Número de procesos evacuados. (en las áreas de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva)

- Efectividad en la asignación de apoderados de oficio = número de apoderados de oficio asignados vs. Número de procesos evacuados.

- Efectividad de los planes de contingencia = número de procesos atrasados vs. número de procesos tramitados.

**- Objetivo tres**

- Efectividad de las audiencias publicas y eventos programados para la participación ciudadana = número de quejas y denuncias recibidas vs. Número asistentes a eventos programados.

**- Objetivo cuatro**

- Efectividad de la implementación del sistema de control interno = número de falencias detectadas vs. Número de funcionarios capacitados sobre el tema.

**- Objetivo cinco**

- Efectividad de planes de acción y operativos = número de actividades programadas vs. Logro de objetivos propuestos.

**- Objetivo seis**

- Efectividad de formatos = número de formatos diseñados vs. Número de procesos que se manejan.

- Efectividad del control sobre riesgos = número de problemas detectados vs. Número de actividades programadas.

- Efectividad de la base de datos = Número de actividades realizadas vs. Número de actividades estandarizadas.

### **- Objetivo siete**

- La readecuación de infraestructura donde laboran los funcionarios se evalúa de manera visual.
- Efectividad sobre el manejo de la información interna = número de servidores públicos bien informados vs. Número de servidores que distorsionan la información.

### **- Objetivo Ocho**

- Elaborar un plan de comunicación
- Mantener la coordinación entre las distintas áreas y niveles misionales y de toda la entidad.
- Promover la motivación, la cooperación y la satisfacción del trabajo en cada uno de los funcionarios de la entidad
- Establecer los canales de información adecuados para la transmisión de mensajes.

## **9.2. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES**

- Es urgente adoptar una política institucional de reordenamiento interno de la Contraloría que recupere el empoderamiento y compromiso de los servidores públicos que laboran en ella para que generen los resultados que la comunidad espera de ella y así recupere la credibilidad y la confianza.
- La Contraloría debe adoptar una política clara de gestión externa y de apoyo interinstitucional para contribuir a minimizar el problema de la corrupción que aqueja a nuestro país.
- La contraloría General de Nariño debe trabajar unida con todas las Contralorías del orden territorial para lograr la voluntad política del gobierno y presentar un proyecto que modifique la ley 617 del 2000 en cuanto a la generación de recursos que puede lograr por recaudo para ser aprovechados para el mejoramiento institucional que reporte un mejoramiento del ejercicio del control fiscal.
- Se debe reeducar y redireccionar todas las actuaciones de los funcionarios para que actúen en forma efectiva y responsable, promoviendo la transparencia, la publicidad y la divulgación de las operaciones de las entidades fiscalizadas para el conocimiento de la ciudadanía o de cualquier actor político o gubernamental interesado, y para contribuir al mejoramiento

del desempeño de la entidad bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y contabilidad.

- Se debe implementar y concientizar a los funcionarios de la importancia del trabajo en equipo, o multidisciplinario como uno de los principales instrumentos que contribuye al desarrollo institucional, profesional, personal que garantiza objetividad, imparcialidad y calidad en los resultados del trabajo.

- Promover el control fiscal con participación ciudadana, creando escenarios, fortaleciendo los existentes, es otro de los valores que la Contraloría General de Nariño promueve porque contribuye a la moralización de la administración pública, a conservar los estándares éticos y a disminuir los índices de corrupción pública, a través de la denuncia, las quejas, las audiencias públicas y los consejos comunitarios.

### **9.3. IMPORTANCIA DEL CONTROL**

Para la ejecución del plan estratégico propuesto el seguimiento y control, se hará a través de la oficina de control interno e integrantes de comité técnico asesor con actividades como la evaluación bimestral aplicando los indicadores de gestión formulados en el presente plan.

Igualmente será de obligatorio cumplimiento incluir dentro de los planes operativos y de acción los objetivos estratégicos propuestos en el plan estratégico, bajo el entendido que el control definido como el conjunto de principios, fundamentos, reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos se constituyen en el medio más importante para lograr el cumplimiento de su función administrativa, sus objetivos y la finalidad que persigue, generándole capacidad de respuesta ante los grupos de interés o clientes que debe atender.

El control se ejercerá bajo los principios de responsabilidad, transparencia, moralidad, igualdad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, publicidad y preservación del medio ambiente.

## 9.4. CARACTERIZACIÓN DEL PLAN ESTRATEGICO

**Cuadro 14: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y RESPONSABLES DEL ÁREA MISIONAL  
CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO  
AÑO 2007- 2008**

ACTIVIDADES	MESES												RESPONSABLES	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
<b>OBJETIVO UNO</b>														D.T. y S. T.
Suscribir convenios interinstitucionales (Contraloría General de la República).		X	X	X	X	X								D.T. y S. T.
Capacitar permanentemente al personal de auditorías y revisión de cuentas en la actualización de normas, resoluciones procesos y sistemas.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	D.T. y S. T.
Establecer la metodología para la elaboración de mapas de riesgos sectoriales	X	X	X	X	X									D.T. y S. T.
Clasificar los entes fiscalizados en sujetos y puntos de control.	X	X	X	X										D.T. y S. T.
Articular las subdirecciones de auditorías gubernamentales y rendición de cuentas y fenecimientos.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	D.T. y S. T.
<b>OBJETIVO DOS</b>														
Suscribir convenios interinstitucionales con Establecimientos de Educación superior (auxiliar de justicia y abogado de oficio).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Contralor
Implementar un sistema continuo de información (jurídica, contable, de planeación, control interno, etc.) y directrices de la C.G.R y demás entes gubernamentales a través de Intranet.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	D.T. y S. T.
Concertar e implementar un plan integral de capacitación.	X	X	X											D.T. y S. T.
Establecer un plan de trabajo programado.	X	X	X											D.T. y S. T.
<b>OBJETIVO TRES</b>														
Adoptar y adaptar las metodologías de participación ciudadana y auditoría ambiental.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	D. T.
Fortalecer el aprendizaje de procedimientos para la valoración de costos ambientales adaptados a las condiciones del Departamento.	X	X	X	X	X	X	X							Asesor de Capacitación.

**CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO**  
**CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y RESPONSABLES DEL ÁREA MISIONAL**  
**AÑO 2007- 2008**

ACTIVIDADES	MESES												RESPONSABLES
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
<b>OBJETIVO CUATRO</b>													D.T. y S. T.
Impulsar jornadas de capacitación.		X	X	X	X	X							D.T. y S. T.
Establecer convenios interinstitucionales de cooperación con organismos Nacionales y extranjeros.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	D.T. y S. T.
<b>OBJETIVO CINCO</b>													
Propiciar por la elaboración de planes y programas acordes con la función constitucional.	X	X	X	X	X	X							Contralor
Impulsar la expedición de manuales básicos de procedimientos en cada una de las dependencias de la C.G.N.	X	X	X	X	X	X							D.T. y S. T.
<b>OBJETIVO SEIS</b>													
Diseñar e implementar métodos de control a través de formatos periódicos para cada dependencia.	X	X	X	X	X	X							C. I.
Identificar los riesgos potenciales que estén o no bajo el control de la entidad, determinando sus causas y efectos.	X	X	X										C. I.
Plantear actividades de mejoramiento frente a los riesgos detectados.	X	X	X	X									C. I.
Evaluación de la gestión desarrollada por cada área (administrativa y misional).						X	X				X	X	C. I.



**CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO**  
**CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y RESPONSABLES DEL ÁREA MISIONAL**  
**AÑO 2007- 2008**

ACTIVIDADES	MESES												RESPONSABLES
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
<b>OBJETIVO SIETE</b>	X	X	X	X									<b>Sistemas</b>
Actualizar base de datos en cada área.													<b>Sistemas y Subdirectores</b>
Estandarizar la información con el uso de Software y hardware,	X	X	X	X	X	X							<b>Sistemas</b>
Implementar un Software y hardware, que permitan desarrollar la gestión documental de archivos de la C.G.N	X	X	X	X	X	X							<b>Sistemas</b>
Establecer procesos que conlleven a mejorar las acciones logísticas y operacionales de la entidad, (planes anuales de compra, inventarios, mantenimiento y servicio técnico.	X	X	X	X	X	X							<b>C. I.</b>
<b>OBJETIVO OCHO</b>													
Elaborar un plan de comunicación.	X	X	X										<b>C. I.</b>
Mantener la coordinación entre las distintas áreas y niveles misionales y de toda la entidad.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<b>C. I.</b>
Promover la motivación, la cooperación y la satisfacción del trabajo en cada uno de los funcionarios de la entidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	<b>T.H y R. F.</b>
Establecer los canales de información adecuados para la transmisión de mensajes.	X	X	X	X	X	X							<b>C. I.</b>

**Cuadro 15: RECURSOS Y PRESUPUESTO  
 CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO  
 AÑO 2007- 2008**

ACTIVIDADES	RECURSOS	PRESUPUESTO	TOTALES
<b>OBJETIVO UNO</b>			
Suscribir convenios interinstitucionales (Contraloría General de la República).	Humanos		
Capacitar permanentemente al personal de auditorías y revisión de cuentas en la actualización de normas, resoluciones procesos y sistemas.	Humanos y financieros	\$10.000.000	
Establecer la metodología para la elaboración de mapas de riesgos sectoriales	Humanos		
Clasificar los entes fiscalizados en sujetos y puntos de control.	Humanos		
Articular las subdirecciones de auditorías gubernamentales y rendición de cuentas y fenecimientos.	Humanos		
<b>OBJETIVO DOS</b>			
Suscribir convenios interinstitucionales con Establecimientos de Educación superior (auxiliar de justicia y abogado de oficio).	Humanos		
Implementar un sistema continuo de información (jurídica, contable, de planeación, control interno, etc.) y directrices de la C.G.R y demás entes gubernamentales a través de Intranet.	Humanos y técnicos		
Concertar e implementar un plan integral de capacitación.	Humanos		
Establecer un plan de trabajo programado.	Humanos		
<b>OBJETIVO TRES</b>			
Adoptar y adaptar las metodologías de participación ciudadana y auditoría ambiental.	Humanos		
Fortalecer el aprendizaje de procedimientos para la valoración de costos ambientales adaptados a las condiciones del Departamento.	Humanos		
<b>OBJETIVO CUATRO</b>			
Impulsar jornadas de capacitación.	Humanos y financieros	\$2.000.000	
Establecer convenios interinstitucionales de cooperación con organismos Nacionales y extranjeros.	Humanos		
<b>OBJETIVO CINCO</b>			
Propiciar por la elaboración de planes y programas acordes con la función constitucional.	Humanos		

Impulsar la expedición de manuales básico de procedimientos en cada una de las dependencias de la C.G.N.	Humanos y técnicos		
<b>OBJETIVO SEIS</b>			
Diseñar e implementar métodos de control a través de formatos periódicos para cada dependencia.	Humanos		
Identificar los riesgos potenciales que estén o no bajo el control de la entidad, determinando sus causas y efectos.	Humanos		
Plantear actividades de mejoramiento frente a los riesgos detectados.	Humanos		
Evaluación de la gestión desarrollada por cada área (administrativa y misional).	Humanos		
<b>OBJETIVO SIETE</b>			
Actualizar base de datos en cada área.	Técnicos y financieros	\$0.000.000	
Estandarizar la información con el uso de Software y hardware,	Técnicos		
Implementar un Software y hardware, que permitan desarrollar la gestión documental de archivos de la C.G.N	Técnicos y financieros	\$50.000.000	
Establecer procesos que conlleven a mejorar las acciones logísticas y operacionales de la entidad, (planes anuales de compra, inventarios, mantenimiento y servicio técnico.	Técnicos		\$3.000.000
<b>OBJETIVO OCHO</b>			
Elaborar un plan de comunicación.	Humanos		
Mantener la coordinación entre las distintas unidades y niveles misionales y de toda la entidad.	Humanos		
Promover la motivación, la cooperación y la satisfacción del trabajo en cada uno de los funcionarios de la entidad	Humanos		
Establecer los canales de información adecuados para la transmisión de mensajes.	Humanos		

**Cuadro: 16 MATRIZ DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS  
 CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
 PERÍODO 2005 – 2008  
 INSTITUCIONALES**

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
1. Implementar y posicionar el sistema de control interno.	<p>Expedir manuales básicos de procedimiento en cada una de las dependencias del área misional, administrativa y de apoyo, que permita la unidad de criterios, de metodologías, normas, procedimientos, presentación de informes, con el fin de elevar la calidad en las investigaciones relacionadas con el manejo de los recursos públicos.</p> <p>Fomentar en todas las dependencias de la CGN la formación de una cultura de autocontrol que contribuya al mejoramiento continuo y cumplimiento de las funciones misionales e institucionales.</p> <p>Velar porque en toda la organización y a nivel directivo se implementen y cumplan los planes operativos, los objetivos generales y específicos, políticas, estrategias y metas; así como, el ejercicio preciso de la autoridad y los niveles de responsabilidad y organización adecuados, tanto en lo misional, lo administrativo y en el manejo de personal.</p>
2.- Fortalecer la cultura de la planeación.	Inducir en los funcionarios el ejercicio permanente de la planeación como herramienta fundamental y punto de partida para el desarrollo de las actividades, proyectos y procesos participativos en cada una de las dependencias y cumplimiento de las metas, objetivos y logros planeados.
3. Reformar la estructura organizacional de la C.G.N.	<p>Realizar los estudios técnicos para adelantar el proceso de reestructuración de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>Reorganización y distribución de funcionarios según el perfil, profesión y según las necesidades que demanden las dependencias del área misional y administrativa</p>
4.- Modernizar tecnológicamente la Entidad, para el fortalecimiento institucional.	<p>Crear y actualizar bases de datos y aplicaciones sistematizadas que permitan dinamizar y trabajar oportunamente en los diferentes procesos misionales, administrativos y de apoyo.</p> <p>Actualizar la página web de la CGN como instrumento y medio informativo entre el ente fiscalizador y los usuarios acerca de los acontecimientos, normas, planes y procesos de la CGN.</p> <p>Estandarizar la información con el uso de software y hardware y adecuarlos para generar procesos de comunicación entre las dependencias, con los sistemas de información de los entes objeto de control.</p> <p>Reorganizar un archivo sistemático y avanzar hacia el código de barras.</p>
5.- Mejorar las acciones logísticas y operacionales de la entidad.	<p>Formular los Planes Anuales de Compras de la CGN.</p> <p>Adquirir los recursos y materiales de calidad, en la cantidad apropiada, cuando se requieran, al menor costo posible.</p> <p>Brindar adecuadamente el servicio técnico de mantenimiento a los computadores, impresoras, redes, base de datos y equipos disponibles en las dependencias de la CGN.</p> <p>Establecer e implantar los procedimientos para el buen funcionamiento de la división de sistemas.</p>

6.- Desarrollo del talento humano y mejoramiento del ambiente organizacional	Capacitación presencial y virtual a los funcionarios en el conocimiento técnico del control fiscal.
	Desarrollo de actividades de sensibilización, sentido de pertenencia y empoderamiento institucional.
	Establecer políticas periódicas de rotación del personal según los perfiles profesionales y necesidades de las dependencias.
	Desarrollar un sistema de estímulos e incentivos a los funcionarios.
	Creación del Fondo de Empleados de la CGN.

**Cuadro 17: MISIONALES**

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
<p>.- Posicionar a la Contraloría como un organismo técnico</p> <p>, moderno y con credibilidad frente a las entidades sujetas de control fiscal y frente a la comunidad del departamento.</p>	<p>Obtener la certificación ISO 9001 de los procesos misionales, aplicando un nuevo modelo de control fiscal técnico y ágil encaminado hacia la cultura de la calidad.</p>
	<p>Dar a conocer a la comunidad y a los entes sujetos de control los resultados del control de gestión, a través de informes, pronunciamientos institucionales, audiencias públicas, otros mecanismos.</p>
	<p>Ejercer un control fiscal transparente e independiente como garantía del cumplimiento de la misión encomendada y para la confianza y tranquilidad de la ciudadanía.</p>
	<p>Implementar un sistema continuo de intercambio actualizado de normas, experiencias, capacitaciones y socialización de conocimientos para el pleno desarrollo de las funciones institucionales.</p> <p>Adaptar y/o acoger las normas impartidas por la Contraloría General de la República, por la Auditoría General de la República, por la Contaduría General de la nación y demás instituciones que intervienen en el control y la vigilancia fiscal.</p>
<p>2.- Ejercer el control fiscal aplicando el método de auditoria gubernamental con enfoque integral a las entidades que manejen recursos públicos.</p>	<p>Programar ejercicios auditores encaminados a ejercer mayor presencia en las entidades vigiladas.</p>
	<p>Establecer seguimientos trimestrales al cumplimiento de las metas trazadas en los planes de mejoramiento</p>
	<p>Establecer a través de los memorandos de encargo y de planeación los objetivos generales y específicos para cada entidad objeto de proceso auditor.</p>
	<p>Fusionar el proceso de revisión de cuentas y fenecimientos con el proceso auditor en una sola dirección o proceso que integre la recepción, revisión y fenecimiento de cuentas.</p>
	<p>Focalizar por sectores sociales y presupuestales el proceso auditor dada la importancia y relevancia de la distribución de los recursos a que se refiere la Ley 715 de 200.</p>
	<p>Capacitar e ilustrar jurídica y técnicamente al grupo de auditores para que su labor sea lo más sucinta posible, que permitan evidenciar con suficiente acervo probatorio los presuntos hallazgos de responsabilidad fiscal, administrativos u otras debilidades e irregularidades de las entidades auditadas.</p>
	<p><u>Determinar la gestión, resultados y conclusiones por cada línea de auditoria evaluada.</u></p>
	<p>Fortalecer el proceso auditor, profundizando en los informes de auditoria a través de las opiniones al estado de los balances y el control a la gestión de resultados, el control de</p>
	<p>Incluir dentro de la línea de auditoria ambiental la evaluación a los planes de ordenamiento territorial.</p>
<p>Definición y aplicación de una metodología de auditoria Ambiental para el control, evaluación de la gestión ambiental y de valoración económica del medio ambiente, utilizando un sistema de información que reporte oportunamente el estado de los recursos naturales y ecológicos.</p>	

**Cuadro 18: PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

<p>1.- Fomentar la participación ciudadana para el ejercicio del control social en la vigilancia a la gestión pública.</p>	<p>Participar activamente en la red Departamental de Promoción al Control Social a la Gestión Pública.</p>
	<p>Propender por el acercamiento interinstitucional y coordinar acciones con otros organismos de control (Ministerio Público, Fiscalía, Personerías).</p>
	<p>Asegurar la participación y actuación de la comunidad, promoviendo: eventos, audiencias públicas, auditorias articuladas con organizaciones sociales, capacitaciones y formación que permita a la comunidad, a los comités de veedores y control social expresarse, deliberar y ejercer democráticamente la vigilancia de la gestión pública.</p>
	<p>A través de la página Web interactuar con la sociedad civil y ofrecer servicios que permitan la recepción de consultas, sugerencias y solicitudes ciudadanas.</p>
	<p>Dar respuesta oportuna y traslado a los organismos competentes, las diferentes solicitudes, quejas, derechos de petición y sugerencias de origen ciudadano.</p>

**PLAN DE ACCIÓN CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO**  
**AÑOS 2007 – 2008**  
**ÁREA MISIONAL**  
**ANÁLISIS DE SITUACIÓN ACTUAL**  
**Cuadro 19: PLAN DE ACCIÓN**

<b>PROBLEMA</b>	<b>CAUSA</b>	<b>EFEECTO</b>	<b>SOLUCIÓN</b>
1.- Existe represamiento de procesos sin resolver en las diferentes subdirecciones.	Falta de competencia, dificultad, para notificar, personal no idóneo	Caducidad y prescripción de procesos.	Realizar planes de contingencia.
2.- Falta de comunicación y coordinación entre las áreas misionales.	Elaboración de planes de acción no concertados, no funciona el comité técnico.	Dualidad de funciones y deficientes resultados	Implementar el trabajo en equipo; Realizar planeación concertada y operatividad del comité técnico..
3.- Incumplimiento de términos procesales.	Excesivo volumen de procesos, personal sin motivación, falta implementar el proceso de evaluación de desempeño.	Violación del debido proceso.	Implementar indicadores de gestión, estímulos laborales e implementar la evaluación de desempeño.
4.- No hay un plan de capacitación, para funcionarios de las áreas misionales.	Escasos recursos.	Desactualización en los métodos y procedimientos para el ejercicio del control fiscal.	Gestionar recursos y suscribir convenios interinstitucionales.
5.- No hay armonización de los sistemas de control fiscal.	Ausencia de control interno y de planeación.	No se garantiza la eficiencia, eficacia y calidad de la Auditoría gubernamental con enfoque integral.	Articular las subdirecciones misionales con el fin de establecer un proceso metodológico integral de control fiscal.
6.- No se dispone de mecanismos que descongestionen los procesos de responsabilidad fiscal y Jurisdicción coactiva.	Falta de empoderamiento y compromiso de servidores públicos.	No se garantiza el cumplimiento de los términos y procedimientos legales.	Establecer un plan de trabajo programado que conlleve a la organización, desarrollo de actividades, alcance de resultados y evaluación frente al cumplimiento de objetivos.
7.- Debilidad en el funcionamiento de la oficina de participación ciudadana y capacitación y de recursos naturales y medio ambiente.	Es una oficina nueva y no tiene personal.	Bajo nivel de quejas.	Adoptar metodologías de participación ciudadana y auditoría ambiental que conlleven a reglamentar quejas, solicitudes de investigación y derechos de petición, así como evaluar la gestión ambiental.



<p>8.- Ausencia del Sistema de Control Interno de la C.G.N.</p>	<p>Pasadas administraciones no le dieron la importancia requerida.</p>	<p>Bajos niveles de auto control en las distintas áreas y poca efectividad en los resultados del ejercicio del control fiscal.</p>	<p>Realizar jornadas de capacitación buscando desarrollar el potencial y habilidades necesarias para que los servidores públicos se comprometan y contribuyan con el logro de los objetivos de la entidad y fortalezcan el autocontrol.</p>
---	--	--	---

**Cuadro 20: MATRIZ DE EVALUACIÓN INTEGRADA DEL ENTORNO**

<b>2.3 MATRIZ DE EVALUACIÓN INTEGRADA DEL ENTORNO</b> <b>Organización: Contraloría General de Nariño</b>			
<b>VARIABLES CLAVE</b>	<b>RELACIÓN CON EL SECTOR</b>	<b>JUSTIFICACIÓN Y TENDENCIA</b>	<b>IMPACTO SOBRE LA ORGANIZACIÓN</b>
Existencia de normatividad y software sobre control fiscal.	Permiten ejercer el control fiscal de manera objetiva y autónoma.	Permite que los fallos sean en cumplimiento de su misión constitucional y legal.	Mantenerse como la entidad rectora a nivel regional para el ejercicio del control fiscal.
Acceso a los medios de comunicación.	Los medios de comunicación son el enlace entre la contraloría y la comunidad.	Son fundamentales los medios de comunicación para hacer conocer las acciones de la entidad.	Mantener bien informada a la comunidad.
Suscripción de convenios de cooperación interinstitucional a nivel regional, nacional e internacional.	Par el mejoramiento de procesos y desarrollo institucional de la entidad.	Por la escasez de recursos de la Contraloría y la necesidad de modernización de la misma.	Posicionamiento social y credibilidad ante la comunidad.
Nueva ley de ma de las alorías.	Reordenamiento institucional y misional de las Contralorías.	Ganar competitividad.	Efectivos resultados del ejercicio del control fiscal.
Tecnología existente.	Modernización de procesos y procedimientos.	Confiablez en el control.	Agilidad en el trámite de procesos.
Participación ciudadana.	El control social.	Acompañamiento directo al control fiscal.	Aumento de quejas y denuncias.
La corrupción.	El detrimento de los recursos públicos.	Efectividad en el control fiscal.	Minimizar la corrupción.

Cuadro 21: MATRIZ DE SEGMENTACIÓN DE PRODUCTOS.

4.2 MATRIZ DE SEGMENTACIÓN										
EMPRESA		PRODUCTOS ORIGINALES TRADICIONALES					PRODUCTOS NUEVOS			
"ABC" SEGMENTACIÓN		Revisión de cuentas	auditorías	Administrativos Sancionatorios	Fallos de responsabilidad fiscal	Cobro coactivo	Capacitación	Audencias públicas	Control social	Control De Gestión
MERCADOS ORIGINALES TRADICIONALES	Departamento De Nariño	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Municipios	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Instituciones Educativas	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Instituto de Salud	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Obras Públicas	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Servicios Públicos	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Personerías Municipales	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
	Concejos Municipales	XXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX			XXXXX
MERCADOS NUEVOS	Veedurías ciudadanas						XXXXX	XXXXX	XXXXX	
	Comunidad						XXXXX	XXXXX	XXXXX	

## **10. CONCLUSIONES**

La Contraloría General de Nariño se desarrolla en un entorno optimista, refleja un positivo comportamiento frente al macro ambiente. Cuenta con excelentes oportunidades que le permiten alcanzar su objetivo misional y legal, sin embargo debe adoptar mecanismos que contrarresten las amenazas que inciden en forma más directa sobre su función como la corrupción.

La Contraloría General de Nariño, de no corregir sus falencias, es posible que las Auditorías externas puedan convertirse en su más alta competencia por la necesidad que puedan tener de ellas las entidades auditadas por la generación de resultados ágiles y objetivos.

La Contraloría General de Nariño, también aspira a que la comunidad ejerza el verdadero control social que le otorga la Constitución, como derecho de todos los ciudadanos y contribuir de esta manera al cumplimiento de la función fiscalizadora y a minimizar el problema de la corrupción.

## 11. RECOMENDACIONES

Para que la Contraloría General de Nariño sea una entidad pública óptima, eficiente y eficaz, se hace necesario dar un nuevo direccionamiento a la entidad, acompañado de un dinámico cambio, y un fortalecimiento de su estructura organizacional para hacerla más competitiva frente a su misión, visión, metas y logros institucionales.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto se plantean las siguientes políticas facilitadoras de los procesos productivos y gerenciales de la Contraloría General de Nariño, así:

- Adoptar métodos y formas claras de rendición de cuentas para los responsables del manejo de fondos y bienes del Estado.
- Rediseño de la estructura orgánica de la entidad, a través de la integración del proceso de revisión de cuentas con el proceso Auditor, partiendo de la base que el revisar y fenecer una cuenta es una función constitucional inherente a la contraloría.
- Aplicar el control de gestión y resultados y emitir opiniones sobre la razonabilidad o no de los estados financieros y contables.
- Revisar y modificar el proceso de estudio de descargos, con el objetivo de agilizar los procesos y obtener resultados certeros de la gestión de los cuentadantes.
- Establecer un procedimiento de control, seguimiento y monitoreo de cada una de las auditorías desarrolladas. De igual manera un sistema de archivo que permita tener un historial permanente de cada una de las entidades fiscalizadas.
- Que los procesos de responsabilidad fiscal y administrativo sancionatorio se realicen con eficiencia y eficacia sobre un control real. Para lo cual, es necesario solicitar información (pruebas) reales, para ser utilizada en los procesos auditor y sancionatorio que conduzca a establecer hallazgos y/o responsables de hechos reales.
- Suscribir convenios con las universidades y/o centros de educación superior con el fin de incorporar pasantes a la Contraloría General de Nariño: contadores, economistas.

- Sistematización de todos los procesos y procedimientos de las áreas misional y administrativa para hacer más ágil y técnico la vigilancia del control fiscal.
- Organizar la base de datos de la Contraloría General de Nariño y disposición de la misma para su uso y realización de análisis y estudios regionales fundamentados en la información derivada del control.
- En materia de control fiscal, tanto en lo nacional como en local, queda mucho por hacer y mucho por mejorar. Esta premisa aplica fundamentalmente a los órganos de control territorial, quienes tienen gran responsabilidad y su actitud y accionar, exige un gran esfuerzo colectivo para ajustar las actividades institucionales y los mecanismos de planificación frente a los cambios de la vida política, económica y social del país y el Departamento de Nariño.
- Fortalecer el control fiscal en el Departamento de Nariño, con el fin de que la Contraloría General de Nariño –CGN- gane la plena confianza, la idoneidad, la eficacia y credibilidad institucional, es uno de los grandes propósitos, para lo cual, la entidad con todos sus funcionarios debe buscar ser “ejemplo en el manejo de las cuentas, elevar la calidad de las auditorías, proferir fallos de responsabilidad fiscal en forma más expedita, responder más eficientemente a la ciudadanía y dar cuenta de las acciones de mejoramiento al organismo de control político y a la Auditoría General de la República”.
- En respuesta a estas nuevas exigencias, la Contraloría General de Nariño, debe enmarcar sus funciones bajo la metodología de la planeación participativa, lo que significa que los análisis, diagnósticos, formulaciones, ejecuciones, control de los planes y la auto evaluación permanente de la gestión pública, tiene que ser objeto de la deliberación propositiva, objetiva y real de todos sus integrantes.
- La Contraloría debe también corregir sus debilidades de orden participativo, técnico, procedimental y falta de capacitación, aspectos sobre los cuales, se enfatiza en el presente plan estratégico. 2007 – 2008.
- Fomento de la cultura de la planeación, la auto evaluación y el autocontrol, elevar la calidad de las auditorías.
- Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal
- Implementar programas de capacitación internos y externos
- Las diferentes dependencias deben adelantar el ajuste de Planes Indicativos y Operativos, donde se plasme los objetivos, estrategias, tiempos, indicadores y responsables de los proyectos de mejoramiento institucional.

- Finalmente es importante destacar que la planeación participativa, es un proceso de aprendizaje continuo, que exige la evaluación del trabajo pormenorizado, observando el cumplimiento de las metas y resultados, probando la capacidad de gestión pero también corrigiendo y ajustando las debilidades, las incoherencias y vacíos en la ejecución del plan estratégico.

## **BIBLIOGRAFIA**

AMAYA OLAYA Uriel Alberto. "Teoría de la Responsabilidad Fiscal", Bogotá. Agosto 2002.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO. Ordenanza 024 de julio 8 de 935. Gaceta Departamental

AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Informe de Auditoria Integral." Gerencia Seccional de Cali Vigencia 2005

AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Informe de gestión Integral". Bogotá, 2000.

BETANCOURT G, Benjamín. "Guías de trabajo para planes estratégicos".

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991, LEGIS

CONSEJO DE ESTADO - COLOMBIANO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 8 de julio de 1994, Exp. 0402

CONSEJO DE ESTADO – COLOMBIANO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 8 de julio de 1994, Exp. 0402

CONSEJO DE ESTADO - COLOMBIANO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de abril de 1995, C. P: Luis Eduardo Jaramillo Mejía, exp. 0469.

CONTRALORÍA GENERAL DE NARIÑO. Plan estratégico 2004 – 2007. San Juan de Pasto

CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Sentencia C-477/01, Sentencia C- 038 de 1996, Sentencia SU– 620 de 1996, Sentencia C-054 de 1997.

CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Salvamento de voto a la sentencia C-840 de 2001.

CORTE CONSTITUCIONAL - COLOMBIANA. Sentencia C-840 de 2001

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – COLOMBIANA. Casación Penal. Sentencia 26/2005 15834- 2005 noviembre 23 de 1983.



DOMÍNGUEZ JIRALDO, Gerardo e HIGUITA RIVERA Lina María. “ El nuevo control fiscal”, No. 1. 2001.

GACETA DEPARTAMENTAL DE NARIÑO No. 3922. Empresa Editora de Nariño. San Juan de Pasto, 27 de enero del 2006.

GIRALDO, Cesar. “ Hacienda pública y control fiscal: El control sobre el poder o el poder sobre el control”, en Economía Colombiana, No. 235. 1991.

GOMÉZ LATORRE, Armando. “Antecedentes históricos de la contraloría”, en Economía Colombiana, revista de la Contraloría General de la Republica, No. 150, Bogotá, 1983.

<http://www.googlesyndicatedsearch.com/ulpec2?q.corrupción%F3n>

LICHA, Isabel. “Gerencia social en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC: 2002

MORÓN DÍAZ, Fabio. “Constitución Política Legis”, CORTE CONSTITUCIONAL – COLOMBIANA. Sentencia C-167 de abril 20 de 1995.

TRÍAS, Palau. “La corrupción al descubierto”. Bogotá, Ministerio de Gobierno.

## ANEXOS

### ENCUESTA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO**  
**FACULTAD DE DERECHO DEPARTAMENTO DE POST GRADOS**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**OBJETIVO:** Identificar las principales falencias que se presentan en la estructura interna de la Contraloría General de Nariño.

**ORIENTACIONES:** La información recaudada será utilizada únicamente con carácter académico.

### ENCUESTA

#### 1. DATOS GENERALES

1.1 Dependencia: \_\_\_\_\_

1.2 Cargo: \_\_\_\_\_

#### 2. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Marque con una x la respuesta que considere acertada

2.1. Manifieste si en su dependencia existe acceso a medios de comunicación como Internet, Messenger o Intranet. SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

2.2. Manifieste si en su dependencia se han suscrito convenios de cooperación interinstitucional a nivel regional, nacional e internacional. SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

2.3. Informe si en la dependencia en la cual Usted labora existe represamiento de procesos sin resolver. SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

**3.** Responda de acuerdo a la situación actual de la Contraloría General de Nariño.

3.1. Manifieste si en la dependencia en la cual usted labora existe Incumplimiento de términos procesales

---

---

---

---

---

3.2 De acuerdo a su criterio informe si la falta de comunicación y coordinación entre las áreas misionales entraban la labor que Usted desempeña.

---

---

---

---

---

3.3 Informe si la Contraloría General de Nariño ha realizado jornadas de capacitación relacionadas con el cumplimiento de sus funciones. Si es así informe cuantas.

---

---

---

---

---

3.4 De acuerdo a su criterio cuales son las principales falencias que se presentan en la dependencia en la cual usted labora que dificulta el cumplimiento de sus funciones.

---

---

---

---

---

4. De acuerdo a la estructura organizacional de la Contraloría General de Nariño, manifieste cuales son las principales falencias que adolece la entidad y que de acuerdo a su criterio entran la labor de fiscalización y resarcimiento.

---

---

---

---

---

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## CRONOGRAMA Y PRESUPUESTO

FASES Y ACTIVIDADES	TIEMPO EN MESES 2005											
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
<b>PRACTICA I</b>												
definición de la idea del proyecto				X								
Estudio análisis y selección del proyecto					X							
objetivos y justificación					X	X						
investigación bibliografica							X	X	X			
<b>PRACTICA II</b>												
Trabajo de campo en la CG de Nariño										X	X	X
<b>TIEMPO EN MESES 2006</b>												
Definición y análisis de actividades	X	X										
<b>PRACTICA III</b>												
Diagnostico situacional		X	X									
Estructuración de informe de investigación				X								
Revisión general y asesoría					X	X	X					
Redacción final del trabajo								X	X	X		
Sustentación del Trabajo											X	

PRESUPUESTO ELABORACIÓN DEL TRABAJO

INGRESOS	
Aportes de los estudiantes	\$ 1,000,000,00
Total	\$ 2,000,000,00

EGRESOS	
Inscripción del proyecto	\$ 408.000,00
Elaboración de encuestas	\$ 200,000,00
Fotocopia de documentos	\$ 200,000,00
Trascripción de textos	\$ 250,000,00
Internet por demanda	\$ 300,000,00
Imprevistos	\$ 250,000,00
Empastado y argollado	\$ 100.000,00
Total	\$1.708.000,00