

**ANALISIS DE LOS EFECTOS DEL FONDO ESPECIAL PARA LA
ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION
SECCIONAL NARIÑO-PUTUMAYO**

OSCAR DARIO PAZ ERASO

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ECONOMIA
SAN JUAN DE PASTO
2014**

**ANALISIS DE LOS EFECTOS DEL FONDO ESPECIAL PARA LA
ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION
SECCIONAL NARIÑO-PUTUMAYO**

OSCAR DARIO PAZ ERASO

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar la título de
economista**

**Asesor académico: FRANCISCO CRIOLLO. Docente UDENAR
Asesor institucional: JOSE MARIA ORTIZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
PROGRAMA DE ECONOMIA
SAN JUAN DE PASTO
2014**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Artículo 1^{ro} del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de tesis

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Marzo de 2014

RESUMEN

En Colombia, una de las entidades públicas que opera gracias a la asignación de recursos estatales es la Fiscalía General de la Nación, entidad que se encarga, a grandes rasgos, de generar confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. Entre otros destinos, los recursos públicos que obtiene la fiscalía general de la nación, son utilizados en el funcionamiento de los procesos de administración de bienes tanto patrimoniales como aquellos que están bajo custodia de la entidad por determinación del ente competente, función que está a cargo de la oficina de administración de bienes.

ABSTRACT

In Colombia, one of the public entities that operates through the allocation of state resources is the Attorney General's Office, the entity that is responsible, broadly speaking, build confidence and certainty in the society through the pursuit of truth, justice and reparation. Among other destinations, public resources have been granted the attorney general of the nation, are used in the operation of the management processes both economic goods as those who are in custody of the entity for determining the competent body, function which is in charge office property management.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
1. PROBLEMA DE INVESTIGACION	10
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA	12
1.3 SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA	13
1.4 PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS	13
2. JUSTIFICACION	14
2.1 JUSTIFICACION PRÁCTICA	14
2.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA	16
3. MARCO DE REFERENCIA	17
3.1 MARCO TEORICO.....	17
3.2 MARCO LEGAL	22
3.3 MARCO CONCEPTUAL.....	26
3.4 MARCO ESPACIAL	27
4. METODOLOGÍA.....	28
5. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	30
6. PRESUPUESTO	32
7. DESARROLLO DE OBJETIVOS.....	33
7.1 ESTADO DEL ARTE DE LA OFICINA DE ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION SECCIONAL NARIÑO- PUTUMAYO	33
7.2 DIAGNÓSTICO CONTABLE	44
7.3 RAZONES POR LAS CUALES SE CREA EL FONDO ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.	50
7.4 MATRIZ DOFA	53
CONCLUSIONES	72
RECOMENDACIONES	74
BIBLIOGRAFÍA.....	76

LISTA DE GRAFICOS

Pág.

Grafica 1.Estructura del sector publico colombiano	19
--	----

INTRODUCCION

La fiscalía general de la Nación es una entidad de carácter público cuyos gastos de funcionamiento son posibles gracias a los recursos que le son asignados por parte del gobierno nacional, recursos que como es de pleno conocimiento, hacen parte del presupuesto público del país.

Entre otras funciones, a la fiscalía general de la nación le corresponde hacerse cargo de aquellos bienes que tras la debida investigación se ha determinado que deben quedar bajo custodia de la entidad ya sea porque fueron adquiridos de forma fraudulenta, porque tuvieron participación en algún hecho delictivo o cualquier otra razón por la que se considere que la propiedad deba ser objeto de custodia, función que está a cargo de la oficina de administración de bienes.

Como es de imaginarse, los elementos que se encuentran retenidos por la entidad, representan gastos por concepto de pago de salarios del personal encargado, pago de arrendamiento de bodegas y parqueaderos, pago de mantenimiento y demás gastos necesarios para el desarrollo de la función, gastos que se han aumentado de forma significativa en los últimos años debido a la falta de autonomía que tiene la entidad para disponer de estas propiedades y darles una administración más eficiente ya que no se cuenta con un marco legal que lo permita, aumentándose cada vez más los bienes que se encuentran bajo custodia de la fiscalía de los cuales no se puede disponer con el fin de utilizar los recursos de una manera más eficiente.

Al respecto, la situación que ha llamado la atención de los legisladores en los últimos años es que, debido a la falta de herramientas legales, el aumento de estas propiedades bajo custodia de la entidad ha significado un elevado incremento de los gastos de funcionamiento. De manera que ante este panorama, mediante la ley 1615 del 15 de enero del 2013, se creó el fondo especial para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, el cual proporciona una serie de normas con las que se pretende dar una utilización más eficiente de los recursos disponibles.

En el presente trabajo se analizó las repercusiones y los resultados que se obtendrán con la aplicación de las nuevas normas contempladas en este fondo, además de otros aspectos como las causas que hicieron necesaria la creación del mismo.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACION

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A lo largo de las últimas décadas, Colombia ha presentado un manejo de los recursos públicos que se ha caracterizado por mantenerse en situación de déficit fiscal, lo que significa que gasta más de lo que percibe como ingresos, siendo este un problema macroeconómico que supone un endeudamiento que repercute en la economía de las familias Colombianas y por lo tanto en su calidad de vida, situación que se ve agravada por situaciones coyunturales como la de la crisis del año 2007.

Tras el estallido de la crisis internacional (2007-2008), Colombia ha perdido tracción en su crecimiento real (promediando tan sólo un 2% anual durante 2008-2010). Peor aún, el desempleo abierto ha estado promediando un penoso 12%. A pesar de ese impulso del ciclo mundial, bien aprovechado con las ejecutorias gubernamentales de 2002-2004, persiste en el país una elevada informalidad laboral (superior al 50%), altos índices de pobreza absoluta (45% del total), preocupante indigencia (un 16% de la población tan sólo logra reproducir su fuerza de trabajo) y una vergonzosa inequidad social (con el coeficiente GINI más elevado de la región, 0.58).¹

Ante este panorama el gobierno ha recurrido a diversos mecanismos que contribuyan a mitigar el déficit fiscal, situación que se ha visto agravada debido al aumento del endeudamiento, haciéndose cada vez más difícil una financiación que permita mantener el sector público en funcionamiento. Mecanismos como la ley de responsabilidad fiscal o en los últimos años el acto legislativo que dio lugar al sistema general de regalías han ayudado a reducir en cierta medida la problemática que propicia un aumento en el déficit fiscal del país.

De igual manera, para reducir en parte la falta de ingresos estatales, se ha recurrido a reformas tributarias que permitan percibir una mayor cantidad de dineros por concepto de impuestos, que si bien contribuyen a aminorar el problema fiscal del país, de una u otra manera deterioran la economía de los empresarios y de las familias colombianas.

¹SERGIO CLAVIJO - ALEJANDRO VERA. Los desafíos fiscales de Colombia (2010-2014)

En la actualidad, a pesar de que se han manifestado ciertas mejorías en cuanto a la administración de los recursos del país, la situación financiera nacional se encuentra aún en un estado deficitario. Así lo afirma el ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas Santamaría quien reveló que el año 2012 terminó con unos ingresos totales de 106.9 billones de pesos, de los cuales 96.3 fueron percibidos por concepto de impuestos, pero se gastaron 123 billones, situación que denota un claro déficit en las finanzas públicas.

Ahora bien, la administración de las entidades públicas es un factor que influye de manera significativa en las finanzas de la nación. Es importante que para evitar un aumento en el déficit fiscal, la utilización de los recursos para el funcionamiento de estas entidades sea, en la medida de lo posible, la más óptima y por lo tanto la asignación de los mismos no represente un desperdicio de recursos públicos.

En el caso particular del que trata el presente trabajo, la problemática que se presenta en la administración de los bienes que se encuentran bajo custodia de la fiscalía general de la nación, es que bajo disposición de la entidad se encuentra una gran cantidad de bienes los cuales, en la mayoría de los casos, representan para la entidad gastos administrativos innecesarios o que se podrían evitar si existiera el respaldo de ciertas herramientas legales que permitan una mejor administración de los recursos.

A continuación se presenta un cuadro que muestra la cantidad de bienes que han sido puestos a disposición de la entidad hasta septiembre del año 2009 a nivel nacional:

Cantidad de bienes incautados	Valor estimado en pesos
2.670.654	\$207.374.472.522

Los cuales se encuentran discriminados de la siguiente manera:

Tipo de bien	Cantidad	Valor estimado en pesos
Semovientes	412	\$316.738.200
Transporte marítimo	42	\$1.280.821.785
Transporte aéreo	4	\$720.516.00
Transporte terrestre	39.686	\$193.114.778.631
Equipo eléctrico y electrónico	8.859	\$1.093.897.480
Equipo de computo	1.916	\$513.276.771

Joyas	12.625	\$131.480.802
Muebles y Enseres	8.223	\$132.894.366
Obras de arte	160	\$201.434.500
Elemento de consumo	2.579.027	\$4.180.586.892
Inmuebles	8	\$2.946.434.664
Otros elementos incautados	19.690	\$2.741.612.431

Fuente: Proyecto de Ley No. 212 de 2009)

Para enero del 2012 la fiscalía general de la nación tenía bajo su custodia una suma de 300 mil millones de pesos en bienes que han sido dejados bajo disposición de la entidad, los cuales generan gastos de administración que oscilan entre los 25 y los 40 mil millones de pesos anuales, gastos que en muchos de los casos, como se mencionó anteriormente, no son necesarios o que se podrían evitar si existiera una serie de herramientas legales que permitieran una mejor administración de estos bienes².

Esta gran cantidad de propiedades que han sido dejadas a disposición de la entidad, se ha convertido en un verdadero problema para los últimos fiscales que han estado al frente, debido a la carencia de autonomía que les permita disponer de estos elementos cuando se considere necesario.

Según lo anterior, se hace evidente el problema por el que atraviesa la Fiscalía General de la Nación frente a la situación de los bienes, su administración y gestión, situación que no ha podido ser resuelta de forma autónoma y en ausencia de un marco normativo que así lo permita.

1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Cuáles son los efectos que se esperan como resultado de la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación el cual se encuentra a cargo de la oficina de administración de bienes de la entidad?

²LUCY ARAQUE- Periodista política- Publicación diario La Opinión.

1.3 SISTEMATIZACION DEL PROBLEMA

- ¿Cuál es la situación actual en la que se encuentra la oficina de administración de bienes de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo?
- ¿Cómo se lleva a cabo el manejo contable de las operaciones relacionadas con las funciones de la dirección administrativa y financiera de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo?
- ¿Qué aspectos hicieron necesaria la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación?
- ¿Qué resultados trae consigo la aplicación del marco normativo contemplado en el fondo especial para la administración de bienes para la fiscalía general de la nación?

1.4 PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS

Objetivo General

Realizar un análisis sobre las implicaciones de la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación a cargo de la oficina de administración de bienes de la entidad.

Objetivos específicos

- Elaborar el estado del arte de la oficina de administración de bienes de la fiscalía general de la nación seccional Pasto.
- Realizar un diagnóstico contable de las operaciones relacionadas con las funciones de la dirección administrativa y financiera de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo.
- Identificar las causas que hicieron necesaria la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación.
- Elaborar una matriz DOFA que exponga, sin salir del marco normativo contemplado en la ley 1615 del 15 de enero de 2013, los resultados que trae hacia futuro las nuevas normas y procedimientos contemplados en el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación.

2. JUSTIFICACION

2.1 JUSTIFICACION PRÁCTICA

El gasto público es el mecanismo a través del cual el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno y por medio de la autoridad competente, efectúa una erogación monetaria, principalmente con el objetivo de pagar o financiar el ejercicio de sus funciones. Este permite, a través de su orientación, la solución a los problemas más urgentes de la comunidad como son los servicios públicos, salud, recreación etc. y crea las condiciones objetivas que le permitan erradicar los conflictos sociales generales.

Dichas erogaciones se realizan haciendo uso de los recursos presupuestarios con los que cuenta el gobierno, los cuales son recursos públicos, y emanan de la sociedad que contribuye con su ingreso, el cual es fruto de su esfuerzo individual y colectivo.

De manera que se hace necesario que estos recursos sean administrados de la forma más transparente y eficiente posible, independientemente del poder estatal del que se esté hablando ya sea ejecutivo, legislativo o judicial, además de tener la plena conciencia del impacto y los resultados que se puedan alcanzar con la utilización de estos dineros.

Tal es la importancia del uso responsable y eficiente de los recursos públicos que es generalmente aceptado que sin la existencia de ellos no hay Estado, puesto que se efectúan gastos en funciones esenciales como construcción de infraestructura, pago de sueldos para funcionarios públicos, construcción de escuelas, colegios y hospitales, etc., las cuales le dan sentido y un orden a la vida en sociedad para las comunidades.

En Colombia, una de las entidades públicas que opera gracias a la asignación de recursos estatales es la Fiscalía General de la Nación, entidad que se encarga, a grandes rasgos, de generar confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. Entre otros destinos, los recursos públicos que obtiene la fiscalía general de la nación, son utilizados en el funcionamiento de los procesos de administración de bienes tanto patrimoniales como aquellos que están bajo custodia de la entidad por determinación del ente competente, función que está a cargo de la oficina de administración de bienes.

Respecto a los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, se presenta una administración de los recursos que no es la más adecuada, puesto que hasta finales del año 2012 no existían los instrumentos legales que permitieran realizar una administración más eficiente de los bienes que se encuentran bajo disposición de la entidad, incurriendo en gastos innecesarios por concepto de mantenimiento, salarios del personal encargado, arrendamiento, gastos en tramitología, etc.

Ante esta situación, por medio de la ley 1615 de enero del 2013, se creó el llamado fondo especial de bienes de la fiscalía general de la nación, con el fin de generar una serie de herramientas legales que permitan realizar una administración de manera más oportuna y eficiente de aquellos bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad y de los recursos destinados al desarrollo de esta función, medida de la que se espera signifique una mejor administración de los recursos disponibles.

“Nosotros avanzamos muy bien en el fortalecimiento de mecanismos administrativos que le permitan a la Fiscalía la administración de los bienes incautados. Se acaba de crear en el Congreso de la República un fondo especial que le permitirá a la Fiscalía General de la Nación la monetización de los bienes incautados. Estos bienes en este momento tienen un valor formal en avalúos de más de 500 mil millones de pesos. Que la Fiscalía pueda enajenarlos, permutarlos, arrendarlos, es decir, que puedan ser dispuestos para venderlos, y ese dinero destinarlo a proyectos de inversión de la Fiscalía”³.

De manera que en esencia lo que se busca con esta nueva norma, es que con el fondo se logren establecer los procedimientos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes que hayan sido incautados por las autoridades competentes. Cabe señalar que debido a ciertas variables, la aplicación de las herramientas contempladas en este fondo especial aún no se ha podido realizar cabalmente, situación en la que se ahondará en el desarrollo del presente trabajo de grado.

De acuerdo con lo anterior, la pasantía propuesta “Análisis de los efectos de la creación del Fondo Especial para la administración de Bienes de la Fiscalía general de la Nación” pretende realizar un análisis de aquellos efectos que se esperan con la aplicación de los mecanismos y herramientas que proporciona el fondo especial de bienes, en cuanto a la administración y uso de los recursos disponibles.

³EDUARDO MONTEALEGRE- Fiscal General de la Nación 2013

2.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

El enfoque metodológico que fue utilizado en el desarrollo del presente trabajo de grado es el denominado Estudio de Caso, el cual, de acuerdo a su estructura, permite en un principio identificar un problema a ser tratado, que en este caso consiste en la manera en la que son administrados los recursos públicos del país.

En segundo lugar, este enfoque implementa la formulación de una serie de preguntas que orientan la labor investigativa.

Paso seguido, se hace recolección del bagaje teórico en el cual se identifican conceptos y ciertos lineamientos útiles para darle base al trabajo y organizar su estructura.

Por otro lado, se identifican los principales tópicos a ser investigados, para que posteriormente, sea posible, con la recolección de la información necesaria, hacer un análisis de dicha información y finalmente realizar las conclusiones pertinentes y formular las recomendaciones que sean necesarias.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1 MARCO TEORICO

Desde el punto de vista de la ciencia económica, el Estado es aquel ente responsable de la planeación, regulación y control sobre las diversas actividades productivas y comerciales en defensa de los intereses generales de los agentes que componen una nación.

De acuerdo a la constitución Colombiana “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

La gestión pública es el mecanismo por medio del cual el Estado procura la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad. Vista de una manera más global, esta gestión juega un papel fundamental en el cumplimiento de las metas trazadas en aras del desarrollo de la nación.

Es necesario que el sector público cuente con una serie de políticas acertadas y oportunas, además del personal idóneo que domine las técnicas gerenciales necesarias para el desarrollo de la labor, cuyo único objetivo e interés sea trabajar por mejorar las condiciones de vida de la población. Dichas políticas permiten la toma de ciertas decisiones que se traducen en la administración de los recursos escasos con la cual se provee a las comunidades de los productos y servicios necesarios.

EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO

La actividad financiera del Estado comienza en el momento en que éste se apropia de las riquezas o bienes producidos por los diferentes agentes de la economía para posteriormente convertirlas en ingresos para atender los gastos que le causará cumplir su deber de satisfacción de las necesidades públicas.

Esta actividad financiera tiene su fin cuando el ingreso público se ha convertido en servicio público o medio de satisfacer la necesidad. El Estado tiene que desarrollar una actividad de carácter económico, encaminada a la obtención de medios que le

permitan satisfacer las necesidades colectivas mediante la realización de los servicios públicos.⁴

Con el propósito de facilitar una definición contable de la estructura del sector público de Colombia, este ha sido dividido en sector público financiero y sector público no financiero.

EI SECTOR PÚBLICO FINANCIERO está conformado por todos los organismos que intervienen en la base monetaria, ya sea a través de la emisión primaria o secundaria. Este es el caso del Banco Central (Banco de la República) y de las entidades financieras de depósito y de no depósito. Su contabilidad es similar a la de las entidades financieras privadas y, por lo general, no hacen parte de las cuentas fiscales.

El sector financiero abarca entidades como bancos, corporaciones y entidades de financiamiento de la industria, la vivienda, la agricultura. etc.

Por otro lado **EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO** está integrado por la administración pública (Gobierno Central) y las empresas públicas no financieras. Así mismo, la administración pública puede ser nacional o territorial (ya sea departamental o municipal), según su área de acción, y está constituida por aquellas instituciones encargadas de proveer bienes y servicios de no mercado a la comunidad y de redistribuir el ingreso y la riqueza nacional.⁵

Para complementar la idea anterior es útil señalar que el sector público involucra todas aquellas entidades públicas que proporcionan los que son conocidos como servicios colectivos como la educación, justicia, defensa entre otros.

Ahora bien, dependiendo de las funciones que cumple, la administración pública se clasifica en central o descentralizada. La primera clasificación hace referencia a aquellas entidades que tienen autoridad política y administrativa en el territorio nacional, ejemplo: la fiscalía general de la nación, entidad objeto de estudio en el presente proyecto.

Por otro lado, las operaciones de las entidades de administración descentralizadas se dan de manera independiente, pero reciben recursos financieros y ciertas pautas administrativas por parte del gobierno, ejemplo: Universidades públicas.

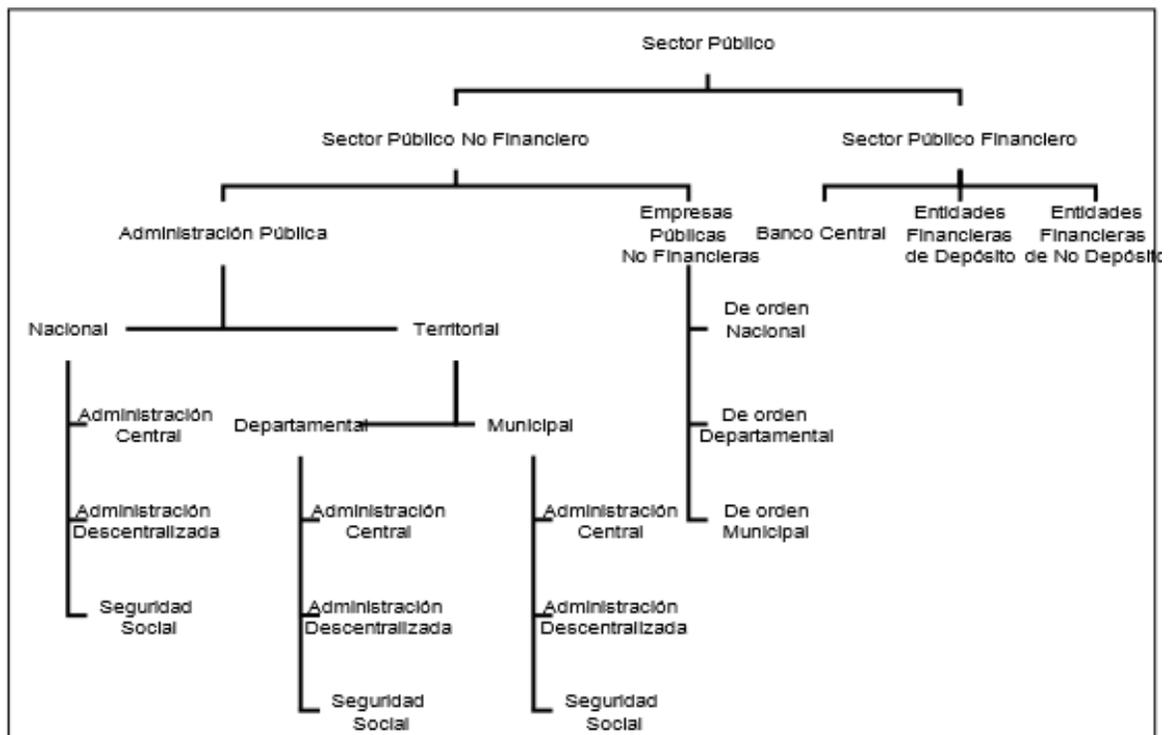
⁴ HELIO FABIO RAMIREZ. Universidad Libre. Finanzas publicas

⁵ SECTOR PÚBLICO Y DEFICIT FISCAL. Julio César Alonso, María Emma Cantera, Beatriz Orozco. Junio 2006

Las empresas públicas no financieras cuentan como medio de financiación con la venta de bienes o servicios como es el caso de Ecopetrol.

En la siguiente grafica se encuentra representada la estructura del sector público colombiano.

Grafica 1. Estructura del sector publico colombiano



Fuente: Universidad ICESI- Departamento de Economía

FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Resulta obvio pensar que para cumplir con sus obligaciones, el gobierno requiere de una gran cantidad de bienes y servicios, los cuales son adquiridos haciendo uso de los recursos financieros disponibles. Para la consecución de dichos recursos, el gobierno debe desempeñar funciones administrativas y promover la producción a través de operaciones de inversión.

Las fuentes de financiación del sector público son:

- Los impuestos
- El endeudamiento
- Las transferencias
- Los recursos generados por empresas públicas productivas

La principal fuente de financiación del Estado son los impuestos, los cuales son aquellas contribuciones obligatorias realizadas ya sea por personas naturales o por empresas y son clasificados en impuestos directos e impuestos indirectos. Los primeros son aquellos que se fijan sobre las rentas de trabajo y la propiedad y los segundos se caracterizan porque se fijan sobre el consumo de bienes y servicios.

GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO

Estos se encuentran clasificados en gastos corrientes y gastos de capital.

Gastos corrientes: estos corresponden a aquellos egresos realizados para cubrir lo correspondiente a los gastos de funcionamiento como los siguientes:

- Remuneración a los factores de producción utilizados: salarios, intereses, rentas.
- Compra de bienes y servicios: equipos, muebles, pago del servicio de energía eléctrica, pago servicio acueducto, etc.
- Gastos de las operaciones comerciales realizadas por las empresas públicas.

Gastos de capital: estos se encuentran clasificados de la siguiente manera.

- Gastos de inversión
- Pago de préstamos internos y externos
- Financiación de inversiones de los diferentes niveles del sector público.

Todo lo anterior se constituye en un bagaje teórico de aquello que es útil para comprender la manera en la que está constituido el sector público colombiano y conocer sus funciones y los medios por los cuales las lleva a cabo. Ahora, para abordar el presente trabajo se hace necesario adoptar un marco metodológico que permita desarrollarlo de una manera ordenada y coherente. La metodología que se adapta a este tipo de trabajo es la conocida como Estudio de Caso.

ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso es un instrumento aplicado en la investigación fundamental en el área de las ciencias sociales, al igual este es utilizado en la administración. Gracias a que este método de investigación resulta muy útil a la hora de abordar un tema de investigación, su uso se ha expandido hacia la economía y la mercadotecnia.

De acuerdo a Martínez Carazo el estudio de caso es:

Una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recolección de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

Esta herramienta investigativa cuenta con una serie de características que la identifican y definen como tal⁶:

- Es descriptiva: al final de un estudio de casos se obtiene como resultado una amplia descripción de tipo cualitativo en la cual se tiene en cuenta el contexto y las variables que definen la situación.
- Es particularista: Se caracteriza por un enfoque claramente idiográfico, orientado a comprender la realidad singular. El cometido real del estudio de casos es la particularización no la generalización. Esta característica le hace especialmente útil para descubrir y analizar situaciones únicas
- Es Heurística: porque puede descubrirle nuevos significados, ampliar su experiencia o bien confirmar lo que ya sabe, es una estrategia encaminada a la toma de decisiones.
- Es Inductiva: se basa en el razonamiento inductivo para generar hipótesis y descubrir relaciones y conceptos a partir del sistema minucioso donde tiene lugar el caso. Las observaciones detalladas permiten estudiar múltiples y variados aspectos, examinarlos en relación con los otros y al tiempo verlos dentro de sus ambientes.

El estudio de caso tiene una serie de objetivos

- Producir un razonamiento inductivo. A partir del estudio, la observación y recolección de datos establece hipótesis o teorías.

⁶ PÉREZ SERRANO (1994)

- Puede producir nuevos conocimientos o confirmar teorías que ya se sabían.
- Hacer una crónica, un registro de lo que va sucediendo a lo largo del estudio.
- Proporcionar ayuda, conocimiento o instrucción al caso estudiado
- Comprobar o contrastar fenómenos, situaciones o hechos.
- Pretende elaborar hipótesis
- Es decir, el estudio de caso pretende explorar, describir, explicar, y evaluar.

3.2 MARCO LEGAL

El fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación se constituye en una serie de lineamientos que rige la administración de la que deben ser objeto los bienes patrimoniales y ajenos puestos en custodia de la entidad. La creación del fondo se encuentra respaldada principalmente por dos referencias legales a saber: ley 1593 del 2012 en su artículo 4° y el estatuto orgánico del presupuesto en su artículo 30°, donde se encuentra estipulado lo siguiente:

LEY 1593 ARTICULO 4: Los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO ARTICULO 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

Ahora bien, este fondo especial fue creado a partir de la aprobación de la **LEY 1615** del 15 de enero del año 2013, en la cual se establecen los sistemas para la administración de los bienes que sean puestos a disposición del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, y se dicta una serie de disposiciones generales que rigen su funcionamiento.

La ley 1615 establece una amplia cantidad de artículos en los cuales se encuentran contemplados todos los lineamientos y especificidades que indican la naturaleza y el funcionamiento del fondo. A continuación se expondrán, por medio de algunos artículos, los aspectos más significativos que lo caracterizan, empezando por sus funciones.

FUNCIONES GENERALES

ARTÍCULO 3:El Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía administrará los bienes de acuerdo con las normas generales y los distintos sistemas establecidos en la presente ley, cuando sean aplicables de conformidad con la situación jurídica del bien objeto de administración, ejercerá el seguimiento, evaluación y control; además tomará de manera oportuna las medidas correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes, en observancia de los principios de la función administrativa, señalados por el artículo 209 de la Constitución Política. Son funciones generales del Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación, las siguientes:

1. Ejercer los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, procurando mantener su productividad.
2. Asegurar los bienes administrados.
3. Realizar las gestiones necesarias con las autoridades pertinentes, para el pago de impuestos, tasas y contribuciones sobre los bienes objeto de administración de propiedad de la Fiscalía General de la Nación.
4. Administrar el Registro Público Nacional de Bienes del Fondo Especial para la Administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la reglamentación que se expida.
5. Registrar toda modificación o novedad que se presente sobre la situación de los bienes, en el Registro Público Nacional de Bienes del Fondo Especial para la Administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, el cual deberá ser verificado y actualizado de manera integral permanentemente.
6. Efectuar las provisiones necesarias en una Subcuenta del Fondo, para el evento en que se ordene la devolución de los bienes.
7. Disponer la destrucción y chatarrización de los bienes que amenacen deterioro o ruina y que impliquen grave peligro para la salubridad y seguridad pública, previo concepto técnico de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, en las normas generales y en las especiales aplicables a cada caso en particular, disponiendo financiera y contablemente lo que corresponda según el caso.

8. Realizar las publicaciones en diarios de amplia circulación cuando se ha ordenado la devolución del bien sin que se haya reclamado y cuando se dé inicio a la actuación con miras a la declaratoria de abandono del bien.

9. Declarar el abandono del bien cuando el mismo no sea reclamado, en los términos establecidos en la presente Ley.

10. Expedir los actos administrativos y celebrar los contratos o convenios necesarios para la administración de los bienes entregados provisionalmente de conformidad con los sistemas de administración conforme el régimen de derecho privado y los principios de la función pública y la contratación estatal.

11. Expedir los actos administrativos y celebrar los contratos o convenios necesarios para la administración de los bienes, de conformidad con los sistemas de administración conforme el régimen de derecho privado y los principios de la función pública y la contratación estatal.

Una vez expuestas las funciones que el fondo va a desempeñar, es necesario conocer cuáles son aquellos bienes que van a hacer objeto de la administración propuesta por la nueva normatividad, aspecto que se contempla en el artículo 5 de la ley 1615.

BIENES ADMINISTRADOS POR EL FONDO ESPECIAL

ARTICULO 5: Para efectos de la presente Ley, se consideran bienes y recursos administrados por el Fondo, aquellos susceptibles de valoración económica, ya sean muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, corporales o incorporeales, y en general aquellos sobre los que pueda recaer el derecho de dominio, en los términos de la legislación civil, así mismo todos los frutos y rendimientos que se deriven de los bienes que administra.

Por otro lado, es importante conocer la manera en que se obtendrán los recursos necesarios para que el fondo especial pueda operar de forma adecuada, e igualmente resulta importante tener conocimiento sobre el uso y destinación que tendrán los bienes y recursos que se generarán a partir de la aplicación de los lineamientos del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, lo cual se contempla en los siguientes artículos de la ley 1615.

ASPECTOS CONTABLES Y PRESUPUESTALES

RECURSOS DEL FONDO

ARTÍCULO 9°: Los recursos necesarios para el funcionamiento del Fondo, estarán constituidos por:

1. Las partidas destinadas a la administración del Fondo en el Presupuesto de la Fiscalía General de Nación.
2. Los bienes sobre los cuales se ha declarado el comiso definitivo a favor de la Fiscalía General de la Nación, así como el producto de su administración.
3. Los bienes vacantes y mostrencos que se han adjudicado a la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 906 de 2004, así como el producto de su administración.
4. Los bienes sobre los cuales se ha reconocido la prescripción especial adquisitiva de dominio a favor de la Fiscalía General de la Nación a la que se refiere el artículo 89A de la Ley 906 de 2004.
5. Los frutos y rendimientos que pudieran generar los bienes que hacen parte del Fondo.
6. Los bienes declarados abandonados conforme lo previsto en la presente ley.
7. Las donaciones o aportes en dinero de procedencia nacional o internacional, (al fondo de bienes)
8. Los demás recursos que cualquier autoridad competente transfiera al Fondo Especial de bienes, de acuerdo a lo establecido en la Ley.
9. Los demás que señalen la Ley.

DESTINACIÓN DE LOS BIENES, DINEROS Y RECURSOS GENERADOS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO

ARTÍCULO 10°: Con arreglo a las normas presupuestales, los bienes, dineros y recursos del fondo deben ser destinados a su administración y específicamente se dirigirán a:

1. La financiación de los gastos y costos que genera la administración y mantenimiento de los bienes a que hace referencia el artículo quinto de la presente ley.
2. La financiación de los gastos y costos que genera el cumplimiento de las funciones legales y reglamentarias del Fondo Especial para la Administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, entre ellas, eventuales indemnizaciones o devoluciones de bienes sobre los cuales no se ha decretado el comiso definitivo.
3. Sin perjuicio de lo antes señalado, el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación destinará recursos para apoyar a la Fiscalía General de la Nación en proyectos de inversión, tales como infraestructura tecnología mobiliario entre otros de acuerdo con lo establecido en las Leyes Generales que regulan la materia, la presente Ley y la reglamentación que para el efecto se expida.

3.3 MARCO CONCEPTUAL

Estado: Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Desde el punto de vista económico el Estado es aquel ente responsable de la planeación, regulación y control sobre las diversas actividades productivas y comerciales en defensa de los intereses generales de los agentes que componen una nación.

Gasto público: Se define como gasto público las erogaciones en que incurren el conjunto de entidades estatales de un país, principalmente con el objeto de pagar o financiar el ejercicio de sus funciones, en búsqueda de satisfacer las necesidades de interés general.

Recursos públicos: Los Recursos Públicos son todos aquellos recursos económicos que el Estado percibe para cumplir con sus fines, los cuales emanan del esfuerzo individual y colectivo de las personas y empresas contribuyentes, recursos que se espera que como riquezas permanezcan en la tesorería nacional.

Fondo sin personería jurídica: Se constituye en un mecanismo de manejo de cuentas especiales para fines determinados dentro de un organismo público y no constituyen nuevas entidades.

Bien. Se entiende por bien todo lo que sea susceptible de valoración económica o sobre lo cual pueda recaer derecho de dominio, corporal o incorporal, mueble o inmueble, tangible o intangible, así como los documentos o instrumentos que pongan de manifiesto el derecho sobre los mismos.

Bienes transitorios: bienes que no son propiedad de la Fiscalía General de la Nación, sobre los cuales ésta ejerce manejo, custodia y control, sujetos a registro contable a través de las cuentas de orden.

Bienes decomisados: aquellos bienes que una persona pierde por razón de interés público contenidos en la legislación penal y en el régimen de, de seguridad, de moralidad y salubridad. Estos bienes son incautados sin compensación para que posteriormente pasen al erario público.

Bienes mostrencos: Todos aquellos bienes, muebles que se encuentran perdidos, abandonados o deshabitados y sin saberse su dueño. Los bienes mostrencos al estar vacantes y carentes de dueño son susceptibles de adquisición por ocupación.

Registro Público Nacional de Bienes: registro en el cual se consignará la información de los bienes que se encuentran bajo custodia de la fiscalía general de la nación, en el cual se informa la situación de dichos bienes y la manera de la que se va a disponer de estos en el momento en que corresponda hacerlo.

Semovientes: este término se refiere a la parte del patrimonio del sujeto del derecho que tiene la capacidad de moverse por sí solo. Esta condición está representada por los animales que son productivos económicamente, es decir, lo que comúnmente es conocido como cabezas de ganado.

3.4 MARCO ESPACIAL

El estudio realizado para el análisis de los efectos de la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo, tuvo lugar en la ciudad de San Juan de Pasto, departamento de Nariño, oficina de Administración de Bienes, lugar donde presta servicios esta entidad para lo cual se buscó información con ayuda de los diferentes funcionarios y recurriendo a bases de datos que se encuentran colgados en intranet institucional.

4. METODOLOGÍA

La metodología que fue aplicada en el presente trabajo es de tipo descriptivo-analítico, puesto que tendrá una primera parte en la que se realizó una detallada observación de las funciones y los procedimientos que se llevan a cabo en la Oficina de Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación seccional Pasto, recurriendo a información tanto pasada como presente que permitió construir un estado del arte que da cuenta de la manera en la que ha funcionado la oficina a través de los últimos años.

Ahora bien, el trabajo cuenta con una segunda parte que consiste en realizar un análisis de las causas que hicieron necesaria la creación del fondo especial de bienes para la Fiscalía General de la Nación, además de un análisis de las implicaciones que representa la aplicación de las nuevas normas introducidas con la creación del Fondo, en cuanto a la autonomía que ofrece a la entidad al momento de administrar los bienes que se encuentran bajo su custodia y a la eficiencia en la utilización de los recursos como consecuencia de dicha autonomía. Esto permite identificar qué beneficios o perjuicios representa para la entidad y en general para la comunidad la aplicación de la medida.

Ahora bien, el enfoque metodológico que se utilizó en el desarrollo del trabajo es el denominado Estudio de Caso, cuyo proceso se lo puede resumir en los siguientes pasos:

1. Transcripción del caso a investigar: aquí se redacta el caso o fenómeno a investigar, de la forma más minuciosa y clara posible. En el caso del presente trabajo, se hace referencia al problema de la administración de los recursos en las entidades públicas y se expone la importancia de la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación.
2. Preguntas de investigación: son las interrogantes que guían la temática de la investigación: cómo, cuándo y por qué, etc.
3. Conceptos y teorías: en este apartado se exponen los conceptos y las teorías que utilizadas en los procesos de análisis de los datos recabados y su interpretación.
4. Principales tópicos de investigación: se enumeran los temas fundamentales para el estudio de caso en cuestión.

5. Análisis e interpretación de la información recolectada a lo largo de la investigación.
6. Elaboración de conclusiones y formulación de recomendaciones.

6. PRESUPUESTO

GASTOS	Cantidades	Valor unitario	Valor total (pesos)
TRANSPORTE			528.000
PAPELERIA			89.800
agenda	1	18.000	18.000
lapiceros	3	1.500	4.500
calculadora	1	30.000	30.000
carpetas	6	800	4.800
fotocopias	50	50	2.500
impresiones	200	150	30.000
otros			10.000
TOTAL			627.800

7. DESARROLLO DE OBJETIVOS

7.1 ESTADO DEL ARTE DE LA OFICINA DE ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION SECCIONAL NARIÑO-PUTUMAYO

GENERALIDADES DE LA EMPRESA

La fiscalía general de la nación fue creada en el año de 1991 a partir de la promulgación de la constitución política y dio inicio al desarrollo de sus funciones el primero de junio del año de 1992.

Esta es una entidad del poder público que hace parte de la rama judicial la cual opera con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función principal es brindar a la comunidad en general una cumplida y eficaz administración de justicia.

Misión

La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y elabora y ejecuta la política criminal del Estado; garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; genera confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

Visión

La Fiscalía General de la Nación pondrá en ejecución un sistema de investigación integral, y será reconocida por el diseño y ejecución de políticas públicas vanguardistas que le permitirán enfrentar las diversas formas de criminalidad; su tarea se verá apoyada en la profesionalización del talento humano y el desarrollo y aplicación de herramientas innovadoras de tecnología y comunicación, que garanticen la independencia, autonomía y acceso a la justicia.

Funciones

A la fiscalía general de la nación le corresponde realizar la investigación de los delitos y acusar ante los juzgados y tribunales competentes a los presuntos infractores. Si fuera necesario, la fiscalía tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios

ocasionados por el delito. La entidad velará por la protección de las víctimas, testigos y todos aquellos agentes que intervengan en el proceso.

La fiscalía general de la nación seccional Pasto tiene a cargo el departamento de Nariño y el departamento del Putumayo, debido a que éste último no cuenta con seccional por motivos relacionados con la geografía de la región o conflictos que ponen en riesgo la vida de los funcionarios.

En sus inicios la entidad contó con una dirección seccional administrativa y financiera, dirección seccional de fiscalías, y una dirección seccional del cuerpo técnico de investigación (CTI). Al principio, la seccional Pasto se encontraba ubicada en la calle 16 No 25-10 segundo piso, lugar en el cual funcionaba la dirección seccional de fiscalías junto con la dirección seccional administrativa y financiera. En la actualidad la dirección seccional de fiscalías se encuentra ubicada en la calle 6° No 25-10, la dirección seccional del cuerpo técnico de investigación se encuentra ubicada en la calle 19° No 21-10 Pasto, y la dirección seccional administrativa y financiera se localiza en la carrera 23° No 18-61 edificio Ama Pasto.

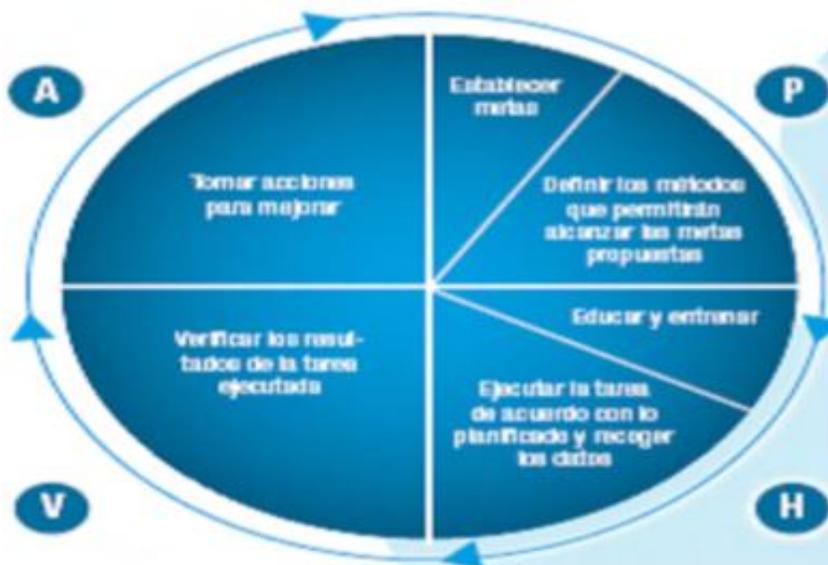
Los lineamientos que rigen los procesos que se llevan a cabo en la entidad están determinados por los modelos de control SGC (Sistema de gestión de calidad), MECI (Modelo estándar de control interno), ISO/IEC 17025 la cual es una norma internacional.

SGC (Sistema de gestión de calidad): esta norma se constituye en una serie de lineamientos que hacen hincapié en la satisfacción de las necesidades de los usuarios manteniendo como ejes principales el uso óptimo de los recursos disponibles, trabajar por el desarrollo de las competencias del talento humano, adecuación, documentación y estandarización de los procesos para la prestación del servicio. Además este modelo pretende llevar a cabo una frecuente medición, análisis y mejora de la prestación del servicio, contando con el compromiso de la alta dirección.

MECI (Modelo estándar de control interno): el propósito fundamental de ésta herramienta es guiar a las entidades hacia la consecución de sus objetivos y su consecuente aporte a los fines del estado, donde se trabaje para construir un ambiente ético y responsable.

Norma Internacional ISO/IEC 17025: Comprende los requisitos generales para la competencia de laboratorios de ensayo y calibración, lo cual determina la acreditación de los laboratorios de criminalística de la fiscalía general de la nación. Es decir, contempla las exigencias técnicas mínimas requeridas para garantizar la validez y la confiabilidad de los resultados de ensayos y la competencia técnica del laboratorio.

Los anteriores modelos de gestión se articulan y armonizan por medio de la metodología conocida como PHVA que comprende las etapas de Planear, Hacer, Verificar y Actuar.

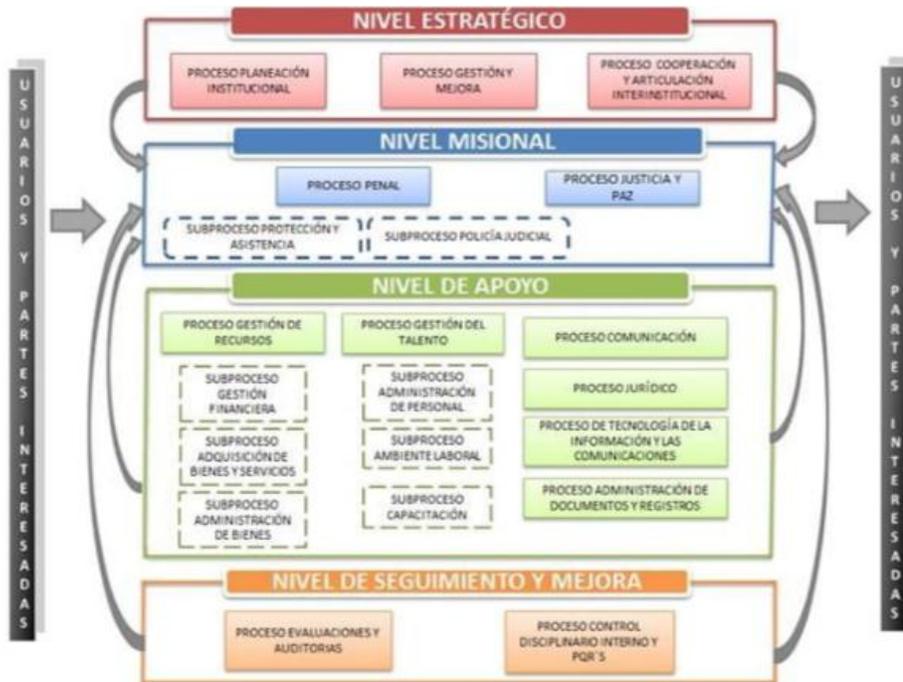


Fuente: Cartilla sistema integrado de gestión de la calidad pág. 9

DIRECCION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

La dirección administrativa y financiera y sus funciones se enmarcan dentro del denominado nivel de apoyo según la plataforma de direccionamiento estratégico en el mapa de procesos que rige las actividades de la dependencia. A continuación se presenta el mapa de procesos de la entidad, el cual está compuesto por cuatro niveles a saber: nivel estratégico, nivel misional, nivel de apoyo y nivel de seguimiento y mejora, y se indican los procedimientos que se incluyen en cada uno de ellos.

MAPA DE PROCESOS



Fuente: Documento direccionamiento estratégico 2013-2016. Fiscalía general de la nación.

La dirección administrativa y financiera seccional Pasto, en los inicios de su funcionamiento se dedicaba a enviar informes de ejecución presupuestal mensuales y anuales, en las áreas correspondientes a servicios administrativos, presupuesto, contabilidad y tesorería, informes que se llevaban a cabo por medio de libros diarios teniendo en cuenta gastos fijos y variables. En cuanto al área administrativa, todo giraba en torno al manejo del personal, sin tener que enviar informes al nivel central, así que básicamente se trabajaba sobre nómina y procesos relacionados.

Desde el año en que la dirección administrativa y financiera seccional Pasto empezó su funcionamiento hasta el año 2000 no se dieron cambios significativos que propiciaran un desarrollo de las funciones de manera más ágil y ordenada, que permita brindar un mejor servicio a la comunidad. Los procesos de innovación tuvieron lugar a partir del año 2000, año en que se empezó a implementar la utilización de computadores y un programa computacional elaborado para la

sistematización de los procesos financieros (cuentas) y los procesos de personal (nomina-historias laborales), el programa lleva las siglas de SIAF (Sistema integrado de administración financiera), el cual cuenta con múltiples módulos financieros y de personal.

La dirección administrativa y financiera se encuentra dividida en dos grandes áreas a saber: el área administrativa y el área financiera, cuyas funciones se encuentran distribuidas entre las diferentes secciones que las conforman como se encuentra representado en el siguiente organigrama:

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION



Este es el organigrama que representa la manera en la que debería estar organizada la dirección administrativa y financiera en cada una de las seccionales de la fiscalía general de la nación, situación que en la seccional Nariño-Putumayo no se presenta de manera idéntica. A continuación se presenta una descripción de

la situación real, de las áreas que componen la dirección administrativa y financiera seccional Nariño-Putumayo, las funciones que cumplen y de las personas que se encuentran al frente de dichas funciones.

En primer lugar, siguiendo el mismo orden en el que se encuentra el anterior esquema en el que se representa el organigrama de la seccional, la sección de presupuesto se encuentra a cargo de una persona

La sección de contabilidad se encuentra a cargo de 2 personas, una de ellas es la jefe de sección y la otra es auxiliar.

En seguida se tiene a la sección de tesorería, la cual se encuentra a cargo de 3 personas, dentro de las que se encuentra el jefe de sección, y 2 auxiliares. En este punto cabe aclarar que la sección de títulos no se encuentra de manera independiente como lo muestra este organigrama, sino que se ubica dentro de la misma sección de tesorería, y es manejada por una de las tres personas que conforman esta sección.

En la sección de bienes, 11 personas son las que se hacen cargo de las funciones que en esta oficina se llevan a cabo. Se encarga de la administración de los bienes tanto patrimoniales como transitorios. Es necesario aclarar que en el organigrama sólo se tiene en cuenta, como componentes de la sección de bienes, a las áreas de inventarios y de almacén, sin incluir las áreas de bienes incautados y de bienes que hacen parte de la bodega de evidencias.

La sección de servicios administrativos es manejada por 3 personas. Según el organigrama, lo correspondiente a viáticos y a transportes son dos secciones independientes, pero realmente, las funciones que son competencia de estas dos secciones se llevan a cabo en la sección de servicios administrativos, así que viáticos y transportes no existen como secciones independientes. En esta oficina además se realizan, entre otras funciones, el subproceso de adquisición de bienes y servicios, la contratación de mínima cuantía, auditoría en proyectos de inversión, solicitudes de adición presupuestal, trámite de pago de facturas para las agencias de viaje, etc.

La sección de gestión documental es también conocida como el archivo central, el cual es manejado por 3 personas. Esta oficina es la encargada del registro y almacenamiento de los actos administrativos y toda la correspondencia de la seccional.

Según el organigrama, la seccional cuenta con una sección de construcciones, lo cual no aplica para la composición de la dirección seccional administrativa y financiera localizada en la ciudad de Pasto. Lo mismo ocurre con la sección de administración de sede.

Por otra parte, la seccional cuenta con un nivel staff, (el cual no se encuentra incluido dentro del organigrama) que es la sección encargada de realizar las auditorías. Esta oficina se encuentra a cargo de 1 persona la cual tiene dentro de sus funciones asesorar tanto a la división administrativa como a la financiera en los temas que se refieren al manejo de los procesos que se desarrollan en esta seccional.

OFICINA DE ADMINISTRACION DE BIENES

Ahora bien, a la oficina de administración de bienes (Oficina objeto de la presente investigación) le corresponde administrar, custodiar y suministrar oportunamente los bienes disponibles garantizando el aseguramiento de los mismos. Esta oficina se encarga de las siguientes funciones.

1. Establecer las actividades necesarias para la administración de bienes patrimoniales ya sea por concepto de compra, extinción de dominio o comiso a favor de la entidad o donación. Esta función cubre el manejo y la administración de los bienes patrimoniales como muebles e inmuebles, dinero y divisas.
2. Realizar el egreso físico y contable de los bienes que por su desgaste u obsolescencia son retirados del patrimonio de la entidad. Inicia con la reclasificación de los bienes en la bodega como inservibles y/u obsoletos y finaliza con la entrega, destrucción de los mismos.
3. Establecer las actividades para realizar el cierre y conciliación mensual entre los saldos de almacén, inventarios y contabilidad. Inicia con la generación del inventario valorizado, detallado por parte del Grupo de Almacén e Inventarios y finaliza con la conciliación efectuada por parte de la Sección de Contabilidad.
4. Establecer las actividades para describir las acciones relacionadas con la recepción de las solicitudes de suministro de elementos solicitados al almacén del nivel central por parte de las diferentes Seccionales de la Fiscalía General de la

Nación la autorización de remesas a nivel nacional. Este procedimiento aplica para la entrega física de elementos, solicitados al almacén del nivel central por parte de las diferentes Seccionales de la Fiscalía General de la Nación. Inicia con la solicitud de los elementos y culmina con la recepción y entrega de los mismos.

5. Establecer el ingreso de los automotores vinculados a investigaciones penales adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y que se encuentren bajo su responsabilidad en el patio único. Aplica al procedimiento de ingreso físico de automotores al Patio Único. Inicia con la recepción de la documentación respectiva y termina con el archivo cronológico de los soportes.

6. Establecer el egreso de los automotores vinculados a investigaciones penales adelantadas por la Fiscalía General de la Nación y que se encuentren bajo su responsabilidad en el Patio Único. Aplica a la devolución física de los automotores del Patio Único, por orden judicial. Inicia con la recepción de la documentación respectiva y termina con el archivo cronológico de los soportes.

7. Establecer el ingreso y registro de los bienes muebles e inmuebles no patrimoniales bajo responsabilidad de la entidad. Inicia con la recepción de la documentación respectiva de acuerdo con la procedencia del bien y termina con la incorporación del mismo al Almacén.

8. Establecer las actividades de verificación del estado y uso de los bienes devolutivos en servicio, actualizando e individualizando el inventario a cargo de los servidores responsables y estableciendo faltantes y sobrantes de inventario. Inicia con la generación de los reportes de inventario por dependencia, y termina con el informe del resultado de inventario a la Sección de Contabilidad.

9. Establecer la metodología con el fin de realizar el inventario físico anual y mensual selectivo o sorpresivo de los bienes en bodega que inician con el conteo físico de los elementos tanto de consumo como devolutivos en bodega y finaliza con el cruce del inventario valorizado, para la determinación de faltantes y sobrantes. Este procedimiento aplica a la realización del inventario físico anual y mensual selectivo o sorpresivos de los bienes en bodega.

10. Establecer las actividades y controles necesarios para realizar el pago de impuestos de los vehículos de la entidad con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Aplica para la definición de actividades y controles necesarios para realizar el pago de impuestos de los vehículos de la entidad con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Inicia con la solicitud del CDP, diligenciamiento del formulario y termina con el pago del valor del impuesto.

11. Establecer las actividades para descargar de los inventarios individualizados en servicio de los servidores, los elementos que no prestan servicio institucional, presentan deterioro por su uso normal o son requeridos en otra Dirección Seccional. Inicia con el análisis de uso y estado del bien, por parte del servidor responsable del bien o del delegado del Grupo de Inventarios y culmina con el registro de entrada a la bodega de Almacén.

12. Establecer la metodología para la devolución (entrega) de los bienes muebles e inmuebles no patrimoniales bajo responsabilidad de la entidad. Inicia con la recepción de la documentación respectiva de acuerdo con la procedencia del bien y termina con el registro de la salida del mismo del almacén.

13. Establecer las actividades para registrar el traslado de responsabilidad de manejo y uso, de un servidor a otro, mediante el formato o comprobante debidamente firmado por las partes. Inicia con la identificación del servidor responsable del bien y termina con el formato de traslado debidamente diligenciado y firmado por el servidor y dependencia de quien entrega y servidor y dependencia de quien recibe.

COMPOSICION DE LA OFICINA DE ADMINISTRACION DE BIENES

La oficina de administración de bienes cuenta con el servicio de 7 funcionarios distribuidos entre las secciones que la conforman: la sección de bienes incautados, la sección de inventarios y la sección de almacén.

AREA DE BIENES INCAUTADOS: A la sección de bienes incautados le corresponde en primer lugar, desarrollar los trámites y diligencias pertinentes que posibiliten dar ingreso a todos aquellos automotores que se encuentren

relacionados con investigaciones penales para posteriormente realizar su entrada física al patio único de la entidad.

De igual manera, atendiendo a lo ordenado por el ente competente que se encuentre a cargo del proceso, a la sección de bienes incautados le corresponde realizar los trámites y diligencias que permitan llevar a cabo la devolución de aquellos automotores que se encuentren ubicados en el patio único.

Estas funciones son realizadas en la actualidad por 2 de los 11 funcionarios que componen el equipo de trabajo de la oficina de administración de bienes, funcionarios que coordinan las actividades que se desarrollan en los 5 parqueaderos que se encuentran a cargo de la oficina de administración de bienes. Estos parqueaderos se encuentran distribuidos entre los departamentos de Nariño y Putumayo de la siguiente manera: 2 parqueaderos se encuentran en el departamento de Nariño, los cuales se encuentran ubicados en la ciudad de Pasto y en el municipio de Tumaco. Los otros tres parqueaderos se encuentran en el departamento del Putumayo, ubicados así: 1 en la ciudad de Mocoa, 1 en el municipio de Puerto asís y 1 en el municipio de la hormiga.

AREA DE INVENTARIOS: la sección de inventarios participa en la elaboración del cierre mensual y la conciliación de saldos junto con almacén y contabilidad. Además se encarga del manejo de aquellos bienes devolutivos que se encuentran al servicio de los diferentes funcionarios y la elaboración de un conteo periódico de tal manera que se puedan establecer faltantes y sobrantes de los elementos que se encuentran al servicio. Se lleva a cabo el procedimiento de verificación de los bienes devolutivos en servicio, mediante el cual se actualiza e individualiza el inventario a cargo de los servidores responsables y se establecen faltantes o sobrantes de inventarios.

Este procedimiento se realiza de manera anual, y consiste en Conteo físico y valoración de las existencias en almacén o en servicio de los bienes de propiedad o transitorios, el cual deberá iniciarse con fecha de cierre de junio de cada vigencia.

Así como se realiza la asignación de elementos devolutivos y no devolutivos para los servidores que trabajan en la entidad, también se llevan a cabo los procedimientos para realizar la descarga de aquellos elementos que deban ser retirados del servicio por motivos como retiro de funcionarios, obsolescencia de los elementos, traslados, etc.

De igual manera esta sección se debe encargar de los procedimientos necesarios para facilitar el traslado de los elementos de un funcionario a otro, estableciendo la nueva responsabilidad que sobre el manejo del bien recae.

En la actualidad estas funciones se encuentran a cargo de 2 de los 11 funcionarios que componen el equipo de trabajo de la oficina de bienes de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo.

AREA DE ALMACEN: le corresponde realizar la entrada física de bienes a la Fiscalía General de la Nación al almacén, de conformidad con los soportes administrativos y fiscales. Constituyen soportes, entre otros, contratos, convenios interadministrativos, actas, decisiones judiciales, resoluciones y normas, en general. Se realizan los trámites administrativos necesarios para realizar el ingreso tanto de los bienes transitorios como de los patrimoniales.

De igual manera esta oficina es la responsable de tramitar el egreso de los bienes y la salida física de los mismos, por un lado pueden ser bienes devolutivos para el servicio de los funcionarios como escritorios, estantes, archivadores etc., (el equipo de cómputo se maneja bajo contrato de arrendamiento con Datapoint, empresa que le ofrece a la entidad el servicio de arrendamiento de estos equipos, por lo tanto no entra en el patrimonio de la fiscalía). Y por otro lado están los bienes de consumo que es todo lo correspondiente a papelería. De manera que se encarga de los trámites necesarios para atender la solicitud de suministros realizada por parte de las distintas dependencias de la entidad correspondientes a los departamentos de Nariño y Putumayo.

Participa en la elaboración del cierre mensual y consolidación de saldos junto con la sección de inventarios y contabilidad.

La sección de almacén se encarga de las destrucciones o bajas de aquellos elementos sobre los que se observe un avanzado estado de deterioro que impida seguir siendo utilizados por los servidores responsables de su manejo. Los bienes que mediante resolución hayan sido dados de baja, y que por su naturaleza o destinación no puedan ser donados, vendidos o permutados, deberán ser destruidos o incinerados por el grupo de almacén, diligencia de la cual se levantará un acta, que se firmará por todos los servidores presentes, con participación de un representante de la oficina de control interno.

Esta sección y las actividades que a ella le corresponde están a cargo de 2 de los 11 funcionarios que componen el equipo de trabajo de la oficina de administración de bienes.

AREA DE BODEGA DE EVIDENCIAS: Esta parte de la oficina es manejada por 4 funcionarios. Esta oficina tiene la responsabilidad de registrar y almacenar todos aquellos elementos que, de acuerdo al ente competente, son considerados como evidencia material probatoria, o lo que es lo mismo, evidencia física que hace parte del material sujeto a investigación útil para esclarecer, entre otras cosas, responsabilidades en los procesos que tiene a cargo la entidad. Así mismo, a esta oficina le corresponde llevar a cabo el procedimiento de baja de estos elementos, cuando éstos ya no sean considerados parte del material físico probatorio.

7.2 DIAGNÓSTICO CONTABLE

Este diagnóstico contable consta de una descripción del proceso financiero y contable del que son objeto las operaciones que se llevan a cabo en la administración de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo, y de una descripción de la manera en la que se manejan los rubros correspondientes a los gastos de funcionamiento de la seccional.

Para la primera parte de este objetivo se realizará la descripción de la manera en que se desarrolla el proceso que permite llevar a cabo la ejecución y control de los gastos en los que se incurre en la administración de la Fiscalía General de la Nación seccional Nariño-Putumayo.

El proceso contable empieza una vez se haya aprobado el presupuesto de funcionamiento correspondiente a cada vigencia o lo que se conoce como las apropiaciones, con lo cual se indica el monto máximo de recursos asignados para cada ítem de gasto de funcionamiento y proyectos de inversión (Gastos generales, gastos de personal, Gastos de inversión en cableado estructurado, obra civil oficina abierta).

Posteriormente se realiza la distribución del presupuesto para la vigencia discriminándolo por unidades (Administrativa, CTI, fiscalías, infancia y adolescencia, justicia y paz, exhumaciones, derechos humanos OIT, desaparición forzada).

En este punto se realizan los CDP's (Certificado de disponibilidad presupuestal) con los cuales se indica que se cuenta con los recursos suficientes para asumir un compromiso. Con esto se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la realización de compromisos.

Después se realiza la afectación definitiva del presupuesto mediante el RPC (Registro presupuestal del compromiso) el cual es prerequisite de ejecución de los contratos suscritos con terceros. Este procedimiento se lleva a cabo entre la oficina de presupuesto y la oficina de servicios administrativos. Con esta operación se afecta los saldos disponibles de apropiación para garantizar que no serán desviados para otro fin. Todo compromiso de registro requiere de la existencia previa de un CDP.

Posteriormente se realiza una obligación en contabilidad el cual es uno de los pasos finales a la hora de realizar un pago.

Una vez se ha obligado el dinero, se reúne una serie de soportes con los que en la oficina de tesorería se realizan los pagos a las cuentas bancarias correspondientes.

Al final de cada vigencia se realiza el cómputo de los gastos en cada unidad, se lo multiplica por el IPC y se hace la solicitud presupuestal para la siguiente vigencia; o lo que denominan "techos presupuestales" lo cual se envía a nivel central en diciembre 30 para la asignación presupuestal de la próxima vigencia.

El manejo contable de las operaciones de las cuales se lleva control en la dirección administrativa y financiera seccional Nariño-Putumayo, se lo lleva a cabo aplicando el principio de la causación contable.

Este principio supone el reconocer los hechos económicos en el momento de la ocurrencia de los mismos, independientemente del momento en que se produzca la corriente de efectivo. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del periodo.

Lo anterior solo se enfoca en el registro del presupuesto en la medida que este se va ejecutando a lo largo del año en cada uno de los rubros solamente lo que corresponde a gastos, ya que cabe resaltar que es una entidad pública, en donde

no existe objetivo básico financiero como el de una empresa privada el cual es “maximización de valor o creación de valor”, si no que por el contrario el objetivo final es la ejecución presupuestal.

El procedimiento de la causación contable tiene su inicio en la oficina de servicios administrativos, en donde inicia el proceso de pago con relación a los rubros de gastos generales que maneja la seccional Nariño-Putumayo que son los siguientes:

RUBROS DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
IMPUESTO DE VEHICULOS	CORREO
IMPUESTO PREDIAL	EMBALAJE Y ACARREO
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	TRANSPORTE
COMPRA DE EQUIPO	OTRAS COMUNICACIONES Y TRANSPORTE
HERRAMIENTAS	IMPRESOS Y PUBLICACIONES
AUDIOVISUALES Y ACCESORIOS	ADQUISICION DE LIBROS Y REVISTAS
EQUIPO DE SISTEMAS	EDICIÓN DE LIBROS, REVISTAS, ESCRITOS Y TRABAJOS TIPOGRÁFICOS
SATELITES Y ANTENAS	PUBLICIDAD Y PROPAGANDA
SOFTWARE	SUSCRIPCIONES
EQUIPO DE CAFETERIA	OTROS GASTOS POR IMPRESOS Y PUBLICACIONES
EQUIPO DE LABORATORIO	SERVICIOS PÚBLICOS
VEHICULOS	ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO
OTRAS COMPRAS DE EQUIPOS	ENERGIA
EQUIPO DE COMUNICACIONES	TELEFONIA MÓVIL CELULAR
ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	TELÉFONO, FAX Y OTROS
EQUIPOS Y MAQUINAS PARA OFICINA	OTROS SERVICIOS PUBLICOS
MOBILIARIO Y ENSERES	ARRENDAMIENTOS
MATERIALES Y SUMINISTROS	ARRENDAMIENTO BIENES MUEBLES
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	ARRENDAMIENTO BIENES INMUEBLES
LLANTAS Y ACCESORIOS	VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE
MATERIAL QUIRURGICO	VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE AL INTERIOR
MATERIALES REACTIVOS DE LABORATORIO Y QUÍMICOS	TIQUETES
PAPELERIA, UTILES DE ESCRITORIO Y OFICINA	SOSTENIMIENTO DE SEMOVIENTES
PRODUCTOS DE ASEO Y LIMPIEZA	MATERIAL VETERINARIO
REPUESTOS	SOSTENIMIENTO
OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	OTROS PARA EL SOSTENIMIENTO DE SEMOVIENTES
MANTENIMIENTO	CAPACITACIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y ESTÍMULOS
MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES	OTROS ELEMENTOS PARA CAPACITACION, BIENESTAR SOCIAL Y ESTIMULOS
MANTENIMIENTO EQUIPOS Y ENSERES	OTROS SERVICIOS PARA CAPACITACION, BIENESTAR SOCIAL Y ESTIMULOS
MANTENIMIENTO EQUIPO COMUNICACION Y COMPUTACION	
MANTENIMIENTO EQUIPO DE NAVEGACION Y TRANSPORTE	
MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA Y ALOJAMIENTO	
SERVICIO DE ASEO	
SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA	
MANTENIMIENTO DE OTROS BIENES	

Impuestos: Generalmente se asocia con pago de impuestos de vehículos patrimoniales (motos y carros); y con el pago de impuestos de edificios y lotes (predial) con los que cuenta la entidad.

Adquisición de bienes y servicios:

Compra de equipo: esta entrada se hace por medio de almacén para que hagan el registro cuando se compra por este ítem, y se realiza por interface con servicios administrativos donde se inicia el módulo de pagos correspondientes; si es por OT(orden de trabajo), CN(contrato), CNA(contrato adicional) OPS(orden de prestación de servicio) u orden de compra directa por ser adquisición de menor cuantía (menos de 5,5 millones); sin embargo también se debe administrar las donaciones que le hacen otras entidades nacionales o internacionales; estas solo se registran por almacén para legalizar entrada, y no como afectación del presupuesto por ser donación; sin embargo en el caso de ser elementos susceptibles de depreciación estos se registran por almacén para que contablemente se inicie el proceso de depreciación línea recta.

Con respecto a **enseres y equipo de oficina**, la entidad cuenta con un contrato de outsourcing con Datapoint (empresa que presta el servicio de arrendamiento de equipos de cómputo), lo cual ha sido un alivio en el presupuesto, debido a su rápido índice de obsolescencia; sin embargo existen algunos equipos patrimoniales que aún se están usando y otros han salido de la entidad por medio de permuta y donaciones. La adquisición de mobiliario y enseres, si se encuentra por debajo de la mínima cuantía, se la hace por medio de compra directa; de lo contrario, si se supera el tope, se debe hacer licitación pública para lo relacionado con este ítem.

El rubro de **mantenimiento** de bienes muebles, de equipo de comunicación y cómputo y equipos y enseres existe pero su adición presupuestal es muy baja; razón por la cual la mayoría de esta clase de elementos se devuelven a bodega de mantenimiento, se quedan ahí sin recibir la oportuna reparación ya que no hay ni se gestionan rubros de mantenimiento para estos elementos, lo cual también afecta el que la bodega 2 (que es la que corresponde a los bienes que se encuentran en mantenimientos) esté inflada ya que estos elementos no se rotan pero inflan esta bodega contablemente debido a su costo ajustado.

Para mantenimiento de equipo de navegación y transporte tenemos que se hace por medio de contratación por licitación pública y es para el parque automotor de

la entidad (seccional Nariño-Putumayo) para lo correspondiente a motos por un lado y por el otro para los carros y en lo concerniente a mantenimiento preventivo y correctivo de estos.

Mantenimiento y mejoramiento de vivienda: no se presenta asignación presupuestal para este rubro ya que en su gran mayoría se cuenta con arrendamientos de oficinas y parqueaderos donde hace presencia la entidad. El único inmueble que pertenece a la entidad que se encuentra ubicado en la ciudad de Pasto es el que se ubica en la Calle 19 21A – 29 aledaño al Banco de la república.

Tanto el **servicio de seguridad y vigilancia** como el **servicio de aseo** se hacen por licitación pública y estos son los contratos más cuantiosos de la fiscalía; para copar puestos de trabajo línea outsourcing tanto en el departamento de Nariño como en el departamento del Putumayo.

El mantenimiento de otros bienes suele ser reparación de fotocopiadoras y scanner por medio de licitación pública.

Con relación a **comunicaciones y transporte**, el presupuesto cobija ante todo lo correspondiente a contratación de empresas de correos; en relación a impresos y publicaciones las adiciones en estos rubros se usan para contrataciones para la publicación de edictos en diarios y otros medios del alto espectro que se hagan necesarios.

Los **servicios públicos** se concentran en las cuentas de acueducto alcantarillado y aseo, energía, teléfono fax y otros y telefonía móvil celular (los planes de celular sólo los tienen los directores) los cuales se pagan de manera mensual tanto en Nariño como en el putumayo.

Los **arrendamientos** son exclusivamente de oficinas en los diferentes municipios de Nariño y putumayo donde se encuentran servidores de CTI , Fiscalías y unidad administrativa y las diferentes subunidades que componen la seccional; estos contratos se hacen anualmente y se celebran con los correspondientes dueños en donde se establecen derechos y obligaciones de las partes involucradas.

En relación a los **viáticos y gastos de viaje** se tiene que en primera instancia se encuentra el rubro de viáticos vía terrestre para los 2 departamentos (Nariño y Putumayo) o también para todo el país para los funcionarios de la entidad cuando

ello lo requiera; y también se tiene la contratación vía licitación pública de compañía de vuelos para lo correspondiente a los viajes de toda la vigencia.

En relación al **sostenimiento de semovientes**, hace referencia a los gastos de veterinarios, alimentación y manutención de los perros de servicio que tiene la entidad a cargo del CTI Y unidades relacionadas; esto también se hace vía licitación pública o en ocasiones por caja menor o contratación directa.

Retomando el principio de la causación contable, este procedimiento abarca todas las instancias en donde la Fiscalía General de la Nación reconoce hechos económicos financieros y sociales; entre ellos las cuentas de cobro a proveedores, nomina de servidores, primas, bonificaciones, aportes de seguridad social, parafiscales, seguros de vida e incendio, de los créditos de vivienda de las seccional, aportes de ARP, fondos de cesantías públicos y privados, provisión de prestaciones sociales, documento de responsabilidad en proceso de almacén o inventarios. La causación de los hechos económicos, financieros y sociales deben ser registrados en el sistema de contabilidad debidamente soportada.

En cuanto a los gastos de personal, al efectuarse la causación de los gastos de nómina se presentan ciertas particularidades. Para dichos gastos puede darse la reversión de la causación por motivos administrativos como pueden ser renuncia de los funcionarios, insubsistencias, entre otros, lo cual origina en la entidad una constitución de cuentas por cobrar. En el sistema de contabilidad también se realiza la causación de “Mi planilla” lo cual se constituye en un fondo correspondiente a seguridad social en salud y pensión, parafiscales y riesgos profesionales.

Ahora bien, con el fin de comprobar la razonabilidad y objetividad de los procedimientos contables, al finalizar cada mes se realiza una conciliación, en la cual se involucran la oficina de administración de bienes, presupuesto, oficina de contabilidad, con la oficina de personal (todo lo relacionado con nómina) y con la oficina de pagaduría.

Para esto se establece una serie de lineamientos para verificar la información contable de la entidad por medio de diferentes mecanismos de control, aplicando ciertos procedimientos que son necesarios para comprobar la procedencia de los datos registrados teniendo en cuenta los principios, normas técnicas y procedimientos del régimen de contabilidad pública.

“La información contable pública es confiable si constituye la base de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio público. Para ello la confiabilidad es consecencial de la observancia de la razonabilidad, la objetividad y verificabilidad”⁷.

Esta operación tiene en cuenta la información suministrada por:

- La sección de tesorería del “situado de fondos
- La clasificación de las consignaciones efectuadas a la dirección del tesoro nacional
- Los extractos bancarios y el libro de bancos
- El reporte mensual “ejecución mensual acumulado” de la sección de presupuesto
- El reporte “inventario mensual detallado del periodo” suministrado por la sección de bienes
- El auxiliar contable de transferencias de fondos, bienes, obligaciones y derechos entre las seccionales y/o el nivel central
- El reporte generado en el sistema SIIF “balance de prueba a nivel auxiliar” y en el sistema SIAF “mayor y balances”
- El balance de prueba de terceros del sistema SIIF y el balance de prueba del sistema SIAF.

La operación termina con la validación de los registros y con la realización de los ajustes requeridos

7.3 RAZONES POR LAS CUALES SE CREA EL FONDO ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACION DE BIENES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

En los años anteriores al 2013 la fiscalía general de la nación no contaba con los recursos legales suficientes para decidir con plena autonomía la clase de administración que había que darles a los bienes transitorios que se encontraban bajo disposición de la entidad desde hace un tiempo considerable.

⁷ FISCALIA GENERAL DE LA NACION. Subproceso de gestión financiera. Disponible en Intranet.

“Es evidente que la Fiscalía General de la Nación se está quedando corta en la administración y gestión de sus bienes, situación que no puede resolverse de forma autónoma y en ausencia de un marco normativo que lo rijan”⁸.

Esta situación es la responsable de la gran cantidad de vehículos en mal estado que se encuentran represados en los parqueaderos de la entidad, vehículos que debido a su avanzado nivel de deterioro (en su mayoría) sólo representan gastos para la entidad por concepto de todos aquellos rubros incluidos en la custodia de los mismos, como son el pago de arrendamientos, seguros, salarios del personal encargado, indemnizaciones.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de bienes bajo custodia de la entidad y su valor estimado en pesos hasta el año 2010

Cantidad de bienes incautados	Valor estimado en pesos
2.670.654	\$207.374.472.522

Ya para el año 2013 esta cifra ha aumentado considerablemente según palabras del Fiscal General de la Nación Eduardo Montealegre:

“Actualmente, la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo más de \$300 mil millones en bienes incautados que más que utilidades le generan a la entidad un gasto de administración que oscila entre los \$25 y los 40 mil millones anuales. El elevado número de propiedades y elementos se ha convertido en un verdadero dolor de cabeza para los últimos fiscales que han tenido a cargo el organismo, y que no han podido, por la vía legislativa, tener autonomía para disponer cuando sea necesario de dichos bienes”⁹.

De acuerdo a lo afirmado por el Fiscal General de la Nación es posible determinar que la cantidad de bienes represados en los establecimientos empleados por la entidad, ha presentado un incremento que corresponde aproximadamente al 70% desde el año 2010 hasta el año 2013.

⁸ALEJANDRO CARLOS CHACÓN. Representante a la cámara por el partido liberal.

⁹http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=389675

De manera que este es uno de los puntos principales que hizo necesaria la creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación.

- Existen ciertos inconvenientes que se presentan en cuanto a la administración de los procesos que se llevan a cabo en la entidad, debido a que estos no cuentan con el presupuesto necesario para que puedan ser llevados a cabo. Ante esta situación es necesario que los procedimientos como la administración de los bienes que custodia la entidad generen recursos económicos para poder financiar aquellas actividades que no cuentan con los medios suficientes para ser realizadas.
- La acumulación de los bienes en avanzado grado de deterioro, además de causar grandes gastos innecesarios para la entidad, ha significado un gran perjuicio a nivel medioambiental, debido a la exposición de los vehículos a las condiciones ambientales, causando que sustancias tóxicas como gasolina, aceites, pintura etc., se incorporen en la atmósfera, convirtiéndose éste en un problema de salubridad pública, ya que cabe anotar que los parqueaderos dispuestos para el albergue de estos vehículos, se encuentran en zonas urbanas de las ciudades de Pasto, Tumaco (en el departamento de Nariño), Mocoa, Puerto Asís y la Hormiga (en el departamento del Putumayo), situación que ha generado quejas por parte de la población cuyas viviendas se encuentran aledañas a estos predios, sobre todo en el barrio Villa Campestre, el cual se encuentra enseguida del parqueadero que se encuentra en la ciudad de Pasto, ya que éste contiene la mayor cantidad de vehículos y los que se encuentran en un mayor grado de deterioro.

Debido a esta situación se hacía necesario encontrar un medio por el cual se facilitara la descongestión de estos bienes, para evitar que sigan repercutiendo en el bienestar colectivo.

- Se presenta un problema que obstaculiza el proceso de descongestión de los bienes por medio de la devolución de los mismos a sus respectivos propietarios, y era el hecho de que existía muy poca difusión de aquellos vehículos que se encontraban bajo disposición de la entidad. Este tema también hace parte de la calidad del servicio que se le presta a la comunidad, aspecto en el que se ha venido haciendo hincapié en la entidad desde los últimos años.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, se hace necesaria la creación de un registro público por medio del cual los propietarios de los bienes incautados tuvieran mayor acceso a la información que contribuya a la recuperación de estos bienes, de manera que en atención a esta problemática se hizo necesario incluir dentro del fondo especial el registro público nacional de bienes para el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, de esta manera, la descongestión de estos bienes se puede llevar a cabo de manera más ágil, evitando que aumente cada vez más la acumulación de estos elementos.

- Anteriormente se presentaba un gran problema con los bienes que no eran reclamados por sus propietarios o aquellos de los que se desconocía su propietario. No se contaba con la autonomía para disponer de aquellos elementos en beneficio de la entidad, situación que se constituía en un problema ya que si por un lado ya se había declarado la devolución de estos bienes por otro no habían sido retirados por sus propietarios o se desconocía su dueño. De manera que se hacía necesario que ante esta situación, la entidad contara con el marco normativo que ampare la libre disposición de estos elementos sin ir en contra de los derechos sobre la propiedad.

Las anteriores son motivos por los cuales se crea el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación. Pero lamentablemente existen ciertos factores que han impedido que la nueva normatividad contemplada en la ley 1615 del 2013, la cual crea el fondo especial, sea aplicada a cabalidad en beneficio de la entidad y de la comunidad. Este punto será tratado en el desarrollo del siguiente objetivo.

7.4 MATRIZ DOFA

Se considera necesaria esta matriz para determinar qué acciones se pueden aplicar por medio de la identificación de variables que intervienen en el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación. Sin salirse del marco normativo de la ley 1615 de 2013 se realizó una proyección de los posibles factores, tanto internos como externos, que determinan y caracterizan el funcionamiento del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, y nos dan cuenta de su verdadero potencial.

Aquellos factores que se identifican como fortalezas son considerados variables internas que harán posible que el fondo sea de utilidad, tanto para la entidad como

para la comunidad, factores que son útiles para, en un futuro, poder diseñar objetivos y metas que mejoren los resultados del fondo. Ahora bien las oportunidades son aquellos aspectos externos que contribuyen a que este fondo especial surta los efectos para los cuales fue creado.

Por otro lado se encuentran las debilidades, que se constituyen en factores internos que de una u otra manera han obstaculizado la aplicación de la nueva normatividad contemplada en la ley 1615 del 2013. Las amenazas consisten en aquellas variables externas que impiden el funcionamiento del fondo, que son necesarias tenerlas presentes para poder tomar determinaciones que contribuyan a aminorar sus efectos negativos sobre los objetivos contemplados.

La siguiente matriz ha sido estructurada teniendo en cuenta varias fuentes: en primer lugar se basa en la consulta directa con los funcionarios de la manera en la que perciben ciertas variables consideradas por ellos como positivas para la entidad y por otro lado las que consideraban como contraproducentes. Dichas variables fueron analizadas para identificar cuáles de ellas influían de una u otra manera en la implementación del fondo especial. De igual manera, la revisión de la ley 1615 del 15 de enero del 2013 ha sido útil para identificar en su normatividad ciertos beneficios que representa para la administración de los bienes bajo custodia y disposición de la fiscalía.

Un diagnóstico institucional realizado por la Universidad de los Andes en el año 2013, el cual fue elaborado teniendo en cuenta una muestra que corresponde al 15% de los funcionarios de la entidad, donde participó un gran número de servidores pertenecientes a la seccional Nariño-Putumayo, ha sido útil para traer a colación algunas falencias que presenta la entidad y que pueden repercutir en la implementación del fondo especial. Por último es necesario reconocer que la propia percepción, a través de la experiencia y la participación directa en las actividades realizadas en la entidad, ha contribuido a establecer algunas de las situaciones y los factores que componen la matriz.

MATRIZ DOFA

FORTALEZAS <ul style="list-style-type: none">• Mayor autonomía para disponer de los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad.• Introducción de sistemas de administración para disponer de los bienes.• Creación del registro público nacional.• Los recursos obtenidos gracias a la administración de los bienes podrán ser utilizados para financiar el funcionamiento del fondo.• Apoyo a proyectos de inversión de la entidad.• Disminución de gastos de administración gracias a la descongestión de bienes.	OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none">• Se adelanta un proceso de modernización de la entidad.• La creación del fondo no significa gastos adicionales que repercutan en las finanzas nacionales.• Reducción del daño ecológico y urbanístico.
---	--

DEBILIDADES <ul style="list-style-type: none">• Ausencia de parqueaderos cubiertos.• Falta de difusión de las nuevas normas.• Falta de celeridad en la resolución de los procesos a cargo de la entidad.• Escasez de personal.• Dificultad para conseguir recursos que permitan el correcto mantenimiento de los bienes.• Falta de interacción entre los mismos funcionarios de la seccional administrativa y financiera.• Pérdida de información por la implementación del sistema SIAF.• Falencias en la estructura organizacional de la entidad.• Debilidades en la infraestructura tecnológica con la que cuenta la Fiscalía.• Deficiencias en la infraestructura y los recursos de la entidad.	AMENAZAS <ul style="list-style-type: none">• Poca interacción entre el área jurídica y el área administrativa.• Renuencia por parte de algunos funcionarios ante la capacitación en el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.
---	---

- Bajo disposición de la entidad se encuentran todos aquellos frutos, dividendos, utilidades, intereses, rendimientos, productos y demás beneficios que se generen de todos aquellos bienes sobre los que pueda recaer el derecho de dominio en los términos contemplados en la ley 1615 del 2013. En la medida en que exista plena autonomía a la hora de disponer de los bienes ya mencionados, se presenta una contribución en las finanzas nacionales en el sentido de que los dineros que antes se disponían para atender asuntos relacionados con la administración de la entidad, ahora pueden ser utilizados en la financiación de las actividades que de igual manera revistan de importancia en la administración pública del país.

- Se recurrirá a ciertos sistemas de administración de los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, por medio de los cuales se logre una obtención de recursos económicos y la utilización de los bienes que no solo contribuya a aminorar los gastos de funcionamiento sino que además se constituyan en un aporte para las diferentes actividades que se llevan a cabo en la entidad. Los sistemas de administración que serán implementados gracias a la nueva normatividad son:

Destinación provisional: pueden tener acceso a este mecanismo de administración de los bienes que se encuentran bajo disposición de la fiscalía general de la nación, las entidades públicas o aquellas instituciones de beneficio común sin ánimo de lucro legalmente reconocidas. Una vez realizada la publicación de los bienes disponibles para hacer parte de este sistema de administración, las instituciones deben postularse para poder ser beneficiadas. Este procedimiento comprende una serie de obligaciones, las cuales se comprometen a cumplir las Entidades interesadas en las destinaciones, para efectos de entrar a considerar sus propuestas.

Cesión a título Gratuito a Entidades Públicas: Como su denominación lo indica, en este sistema de administración de bienes pueden participar las entidades gubernamentales, justificando la necesidad de elementos materiales. Se considera que los artículos objeto de este sistema de administración no son indispensables para el desarrollo de las funciones que se llevan a cabo en la fiscalía general de la nación, de manera que pueden ser objeto de cesión a otras entidades donde se les pueda dar un uso que contribuya al desarrollo de sus funciones, en lugar de que alcancen un avanzado estado de deterioro que impida ser reutilizados.

Permuta: De la permuta pueden participar tanto las entidades públicas como las personas naturales que estén interesadas en adquirir bienes muebles que alguna vez hicieron parte del inventario de la fiscalía. Consiste en un contrato en el que cada una de las partes se obliga a dar el derecho de propiedad de un elemento para recibir el derecho de dominio sobre otro de equivalente valor.

Enajenación: consiste en que los bienes que se encuentran bajo disposición de la entidad y cumplan con los requisitos para ser objeto de este sistema de administración, son cedidos de manera definitiva a un particular. En este caso puede existir algún tipo de contraprestación o simplemente este trato puede tomar las características de una compra-venta. En ambos casos, la propiedad del bien es cedida en su totalidad, sin necesidad de ser devuelto al cabo de algún tiempo.

Arrendamiento: tratándose de bienes inmuebles, estos pueden ser arrendados a particulares, siempre y cuando estos no sean necesarios para la prestación del servicio que presta la entidad. Claro está que en el caso de la seccional Nariño-Putumayo de la fiscalía general de la nación ésta figura no se presenta, puesto que de las 42 edificaciones que se encuentran ocupados por la entidad en estos dos departamentos, solamente 4 hacen parte del patrimonio de la fiscalía y los restantes se encuentran arrendados.

Comodato: Esta figura consiste en que la fiscalía entrega a una entidad pública de manera gratuita un mueble o bien raíz para que haga uso de él, con la condición de ser restituido después de terminado el tiempo el uso del mismo. La otra parte involucrada en el convenio se compromete a ofrecer algún servicio en contraprestación por el uso del bien en cuestión, como pueden ser mantenimiento de instalaciones eléctricas o la poda del césped de las instalaciones que lo requieran.

Chatarrización: Se contempla el procedimiento de destrucción de elementos atendiendo principalmente a las normas que amparan el cuidado medioambiental, ya que existen muchos bienes (en su mayoría vehículos) que por su avanzado estado de deterioro significan un grave daño a nivel medioambiental, además este se convierte en un medio a través del cual es posible llevar a cabo la

descongestión de dichos elementos, posibilitando la disminución de los gastos que se incurren en su custodia.

Encargo Fiduciario: En este sistema de administración de bienes, la fiscalía general de la nación está facultada para acceder a un contrato fiduciario con una compañía que ofrezca este servicio, la cual se compromete a administrar de la mejor manera los bienes que le han sido encargados por la entidad. La compañía fiduciaria no adquiere el derecho de dominio sobre los bienes involucrados en el contrato, esta los devuelve a la fiscalía general de la nación o a quien esta lo determine en el momento de la terminación del mismo.

- El fondo especial para la administración de bienes crea el registro público nacional, registro que proporcionará ,por un lado, un mejor servicio para la comunidad en el sentido de que en el serán registrados y posteriormente publicados todos aquellos bienes que se encuentren bajo disposición de la fiscalía y que por orden de la instancia competente deban ser devueltos a sus respectivos propietarios, y por otro brindará mayor transparencia en cuanto a la administración de los bienes y recursos que se encuentran bajo la administración de la entidad ya que de igual manera serán registrados y publicados todos aquellos bienes que hayan sido definitivamente decomisados, además del producto de dichos bienes que puede estar representado en forma de intereses, utilidades y dividendos.

Por un lado este registro contribuye a la comunidad en el sentido de que para las personas que han sido afectadas de una u otra manera, ya sea porque han sido víctimas de robo y sus bienes recuperados se encuentran bajo custodia de la fiscalía o por alguna otra causa sus propiedades hayan sido objeto de custodia, puedan hacer una consulta de manera más ágil haciendo uso de la plataforma del registro público nacional dispuesta para estos fines. Ahora bien, la mayor facilidad en el acceso a esta información contribuye a descongestionar de manera más rápida estos elementos.

- Anteriormente era muy difícil disponer de aquellos recursos sobre los cuales se haya ordenado su devolución por la autoridad competente pero que no fueron reclamados o de aquellos de los cuales se desconocía su titular o propietario. El fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación ofrece las garantías necesarias para que la disposición de esos bienes se lleve a cabo sin ir en contra de la normatividad legal. Estos bienes serán susceptibles de

ser utilizados a favor de la entidad por medio de cualquiera de los sistemas de administración anteriormente descritos.

Respecto a estos elementos, en la ley 1615 del 2013 se encuentra contemplado lo siguiente:

“Transcurridos los 15 días previstos en el artículo 89 de la Ley 906 de 2004, sin que los bienes y recursos hubiesen sido reclamados, el Fondo certificará tal circunstancia y dará inicio a la actuación administrativa con miras a declarar el abandono del mismo en favor de la Fiscalía General de la Nación a través del Fondo Especial para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación”¹⁰.

Una vez estos elementos pasen a ser parte del patrimonio de la entidad, ésta contará con la posibilidad de disponer de ellos de la manera que se considere más conveniente, ya sea poniéndolos al servicio de los diferentes funcionarios para facilitar el desarrollo de sus labores, o aplicando sobre ellos alguno de los sistemas de administración de bienes.

- Para los bienes que han sido declarados como comisos definitivos (bienes a los que se les ha alterado su sistema de identificación, en el caso de los vehículos número de chasis, serial o motor) se cuenta con un procedimiento particular. Estos elementos, al presentar un sistema de identificación que no corresponde al original, no pueden ser puestos en circulación, de manera que pasan a hacer parte del patrimonio de la fiscalía general de la nación, situación que es determinada por la fiscalía que tenga a su cargo determinado proceso.

Posteriormente, en la seccional administrativa y financiera y más específicamente, en la oficina de administración de bienes, se adelantan los procedimientos administrativos que se requieran para que estos bienes puedan ser remarcados de acuerdo a los lineamientos que rijan este tipo de procedimientos, para de esta manera posibilitar su uso por parte de los funcionarios de la entidad o ser objeto de los distintos sistemas dispuestos para la administración de estos bienes.

- Los recursos obtenidos por medio de los diferentes sistemas de administración de los que serán objeto los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, también serán destinados a la financiación de los gastos y costos que genera el

¹⁰ ARTICULO 13. BIENES NO RECLAMADOS. Ley 1615 del 2013.

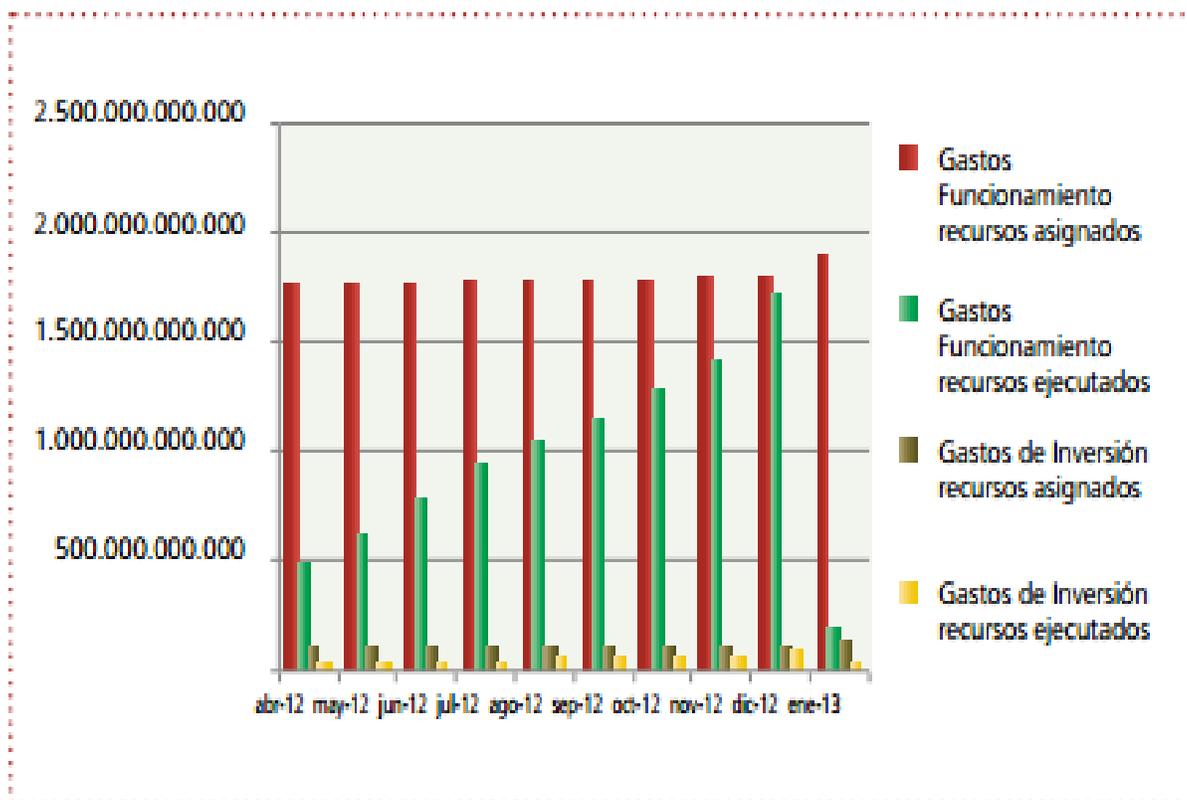
cumplimiento de las funciones legales y reglamentarias del Fondo Especial para la Administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación, entre ellas, eventuales indemnizaciones o devoluciones de bienes sobre los cuales no se ha decretado el comiso definitivo, lo cual posibilita que este fondo, no solo genere los recursos que posibiliten su propio funcionamiento, sino que además no afecta las finanzas públicas del país.

- Este fondo especial, aportará recursos obtenidos de la administración de los bienes, para apoyar a la fiscalía general de la nación en proyectos de inversión que pueden estar relacionados con infraestructura, tecnología y mobiliaria. En cuanto a la construcción de edificaciones patrimoniales, este es un punto que ha sido de especial dificultad en la seccional Nariño-Putumayo, debido a que hasta el momento no se han presentado los proyectos que propongan la construcción de estos inmuebles. De manera que los recursos que sean producto de la administración de los elementos que se encuentran bajo custodia, pueden ser utilizados para darle marcha a iniciativas que propongan la construcción de edificaciones propias, lo cual, hacia futuro, significa para la entidad una reducción de gastos en cuanto a arrendamiento de inmuebles se refiere.

Por el momento, dada la escasez de recursos que apoyen estos proyectos, se hace inevitable continuar gastando dineros en el pago de arrendamiento de los inmuebles ocupados por la entidad.

La siguiente es una grafica que muestra la proporción de la asignación y la ejecución tanto de los gastos de funcionamiento como de los gastos de inversión del periodo 2012-2013:

Ejecución presupuestal



Fuente: informe de gestión Fiscalía General de la nación 2012-2013

La apropiación asignada con corte a abril de 2012 fue de \$1.768.150.205.197 para gastos de funcionamiento y \$109.280.000.000 para inversión, presentando a diciembre de 2012 una ejecución del 96% y 90% respectivamente. Los recursos asignados a enero de 2013 ascienden a \$1.905.322.069.125 para funcionamiento y \$143.935.072.868 para inversión¹¹.

Es posible apreciar que los rubros presupuestales con mayor representación son los gastos de funcionamiento, los cuales están compuestos por gastos de personal, gastos generales y las transferencias corrientes, y que lo correspondiente a los gastos de inversión representan una mínima parte de lo que corresponde a los gastos de funcionamiento.

¹¹ INFORME DE GESTION FISCALIA GENERAL DE LA NACION 2012-2013. Pág. 131.

Haciendo una comparación porcentual es posible determinar que para el año 2012 la asignación dirigida a gastos de inversión corresponde tan solo al 6,18% de la asignación destinada a gastos de funcionamiento, y ya para el año 2013 las apropiaciones dirigidas a gastos de inversión representan tan solo el 7,55% de los recursos asignados a gastos de funcionamiento. Situaciones que evidencian la escasa asignación presupuestal correspondientes a gastos de inversión.

- Gracias a la nueva reglamentación es posible empezar a adelantar un proceso de descongestión de aquellos bienes que representan gastos por concepto de arrendamiento de parqueadero, pago de salarios al personal encargado, gastos de mantenimiento, gastos que teniendo en cuenta la gran cantidad de bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, representan un importante deterioro para las finanzas públicas del país. A continuación se presenta un cuadro que muestra la cantidad de bienes que han sido puestos bajo custodia de la entidad hasta septiembre del año 2009 a nivel nacional:

BIENES BAJO CUSTODIA DE LA ENTIDAD

Cantidad de bienes incautados	Valor estimado en pesos
2.670.654	\$207.374.472.522

Los cuales se encuentran discriminados de la siguiente manera:

Tipo de bien	Cantidad	Valor estimado en pesos
Semovientes	412	\$316.738.200
Transporte marítimo	42	\$1.280.821.785
Transporte aéreo	4	\$720.516.00
Transporte terrestre	39.686	\$193.114.778.631
Equipo eléctrico y electrónico	8.859	\$1.093.897.480
Equipo de computo	1.916	\$513.276.771
Joyas	12.625	\$131.480.802
Muebles y Enseres	8.223	\$132.894.366
Obras de arte	160	\$201.434.500

Elemento de consumo	2.579.027	\$4.180.586.892
Inmuebles	8	\$2.946.434.664
Otros elementos incautados	19.690	\$2.741.612.431

Fuente: Proyecto de ley Fondo especial para la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación.

Es posible percibir que los bienes que representan una mayor acumulación son aquellos vehículos de transporte terrestre, los cuales presentan una participación del 93,12% del total de los vehículos represados, con una suma en pesos de \$193.114.778.631, siendo que el total de ellos asciende a una suma de \$207.374.472.522.

Ya para el mes de enero del año 2013 los bienes bajo custodia de la fiscalía general de la nación ascendían a una suma de 300 mil millones de pesos, los cuales generaban gastos de administración que oscilan entre los 25 y los 40 millones de pesos anuales. Y como era de esperarse, en el año 2013 ha aumentado la cantidad de estos bienes como lo indica el fiscal general de la nación Eduardo Montealegre con las siguientes palabras:

“Se acaba de crear en el Congreso de la República un fondo especial que le permitirá a la Fiscalía General de la Nación la monetización de los bienes incautados. Estos bienes en este momento tienen un valor formal en avalúos de más de 500 mil millones de pesos. Que la Fiscalía pueda enajenarlos, permutarlos, arrendarlos, es decir, que puedan ser dispuestos para venderlos, y ese dinero destinarlo a proyectos de inversión de la Fiscalía”.

De manera que con la nueva normatividad se pretende descongestionar la mayoría de estos bienes que contrario a generar un beneficio a la comunidad, están causando un grave perjuicio a las finanzas del país, ya que los recursos que están siendo utilizados en la administración de éstos podrían ser destinados a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

OPORTUNIDADES

- En la fiscalía general de la nación se está adelantando un proyecto de reestructuración institucional con el cual se pretende transformar esta institución en una entidad moderna en donde la eficiencia y la eficacia caractericen el desarrollo de las actividades realizadas. Esta iniciativa contempla un aspecto sobre el cual se prestará principal atención: se llevó a cabo un diagnóstico para conocer el estado actual de la planta de personal, analizando los perfiles de los funcionarios y las funciones que estos cumplen, con la intención de aumentar cada vez más la profesionalización de la planta de personal y por ende prestar un servicio de mayor calidad.

Con los resultados de este diagnóstico se determinó, entre otras cosas, que en la entidad se hacen necesarios funcionarios en el nivel gerencial y que se dediquen exclusivamente a coordinar y articular el trabajo que tiene que ver con la interacción entre la fiscalía y otras entidades, para lo cual la capacitación es un elemento fundamental para inculcar y cultivar los conocimientos y habilidades necesarios en los funcionarios.

La fiscalía general de la nación, a nivel nacional, cuenta con el servicio de 35.000 funcionarios distribuidos entre las seccionales que la conforman. Con el proyecto de modernización se pretende crear 3.500 cargos nuevos en la entidad, los cuales representaran un incremento en la planta de personal del 10%, situación que contribuirá a mitigar la sobrecarga laboral que se presenta sobre algunos de los funcionarios.

- El proyecto de modernización de la entidad también contempla la posibilidad de crear una institución universitaria que ofrecerá el servicio de educación orientado a capacitar, a las personas interesadas en acceder a sus programas, en las distintas áreas del saber que son útiles y necesarias para desempeñar las actividades de la fiscalía general de la nación. Las áreas que hacen parte del servicio de aprendizaje ofrecido por la institución van desde aquellas relacionadas con las actividades de investigación penal y criminalística hasta aquellas relacionadas con la administración y gerencia públicas.

La creación de esta institución beneficiaría ampliamente a la entidad, ya que será posible la continua capacitación para los funcionarios de la fiscalía, posibilitándoles adquirir cada vez más y mejores conocimientos que les permitan llevar a cabo los procedimientos que les han sido asignados con mayor eficiencia.

- El funcionamiento del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación no representará gastos adicionales que perjudiquen las finanzas del país ya que si por una parte dicho funcionamiento será financiado por medio de las partidas destinadas a la administración del fondo, también se dispondrá del producto de la administración de los bienes que hayan sido decomisados a favor de la entidad, además de aquellos bienes que hayan sido abandonados por su propietario de acuerdo a lo estipulado en la ley 1615 del 2013.
- En atención al principio de precaución del daño ecológico y urbanístico contemplado en el artículos 1° de la ley 99 de 1993, el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación podrá determinar la destrucción o chatarrización de aquellos bienes que por su avanzado estado de deterioro se constituyan en una amenaza para la salubridad de quienes tienen contacto con los mismos o para el medio ambiente.

Cabe señalar que respecto a este punto se han adelantado labores que conducen a descongestionar un número importante de automotores que se encuentran en los establecimientos dispuestos para su almacenamiento. Se ha iniciado un proceso que involucra la clasificación de los vehículos que pueden ser objeto de la descongestión de bienes, analizando su situación jurídica para determinar la viabilidad de su inclusión en dicho proceso, avalúo de los mismos con el fin de determinar si pueden ser objeto de determinados sistemas de administración como pueden ser la permuta o el comodato, o si se encuentran en un avanzado estado de deterioro ser dispuestos para su correspondiente desnaturalización o chatarrización.

En este proceso de descongestión de bienes se pretende reducir la cantidad de los vehículos en aproximadamente 700 de los cerca de 4000 automotores que se encuentran custodiados en los 5 parqueaderos con los que cuenta la entidad en los municipios de Nariño y Putumayo. Lo que significaría una reducción que del 17,5% del total de vehículos represados en estos establecimientos.

DEBILIDADES

Existen ciertos factores que no han permitido que la normatividad contemplada en la ley 1615 del 2013 haya podido ser aplicada a cabalidad. Dichos factores son explicados en lo concerniente a las debilidades y amenazas que caracterizan al fondo especial y conforman la segunda parte de la matriz DOFA.

- Según la ley, “El ente investigador deberá ejecutar los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, procurando mantener su productividad”¹².

El anterior es un punto que se encuentra contemplado en la nueva normatividad expuesta por la ley 1615 del 2013, punto cuyo cumplimiento reviste de cierto grado de dificultad ya que para conservar los bienes custodiados de tal manera que mantengan su productividad, se requiere que los espacios como bodegas o parqueaderos dispuestos para el albergue de estos elementos cuenten con las condiciones necesarias que posibiliten lo anteriormente mencionado, lo cual dista demasiado de la situación actual.

Hablando de los parqueaderos donde reposan los vehículos que han sido dejados bajo custodia de la entidad, estos no cuentan con las condiciones necesarias que brinden protección a dichos vehículos ya que estos se encuentran expuestos a los daños causados por las condiciones ambientales (sol y lluvia).

En el país no existen parqueaderos cubiertos de los cuales disponga la fiscalía, ya que todas estas propiedades son arrendadas, situación que dificulta realizar mejoras a los establecimientos debido a eventuales cancelaciones de los contratos de arrendamiento. Hasta el momento no existe un proyecto que proponga la construcción de parqueaderos cubiertos propios que cuenten con las condiciones necesarias para la conservación de estos bienes.

- Uno de los factores que ha impedido que la nueva normatividad contemplada en la ley 1615 del 2013 sea comprendida en su totalidad, es la falta de difusión dirigida hacia los funcionarios y capacitación al respecto, ya que desde que la ley fue aprobada, las directivas de la entidad no se han preocupado por socializar a los diferentes servidores de la entidad, las implicaciones que trae consigo la implementación de las nuevas reglas de juego.

Resulta lógico pensar que en una entidad, ya sea pública o privada, la difusión de la información es un elemento clave que contribuye a que las políticas y las estrategias planteadas surtan los efectos para los cuales fueron creadas, haciendo partícipes a todos los miembros del equipo de trabajo, desde los cargos que representan una mayor responsabilidad hasta aquellos que ofrecen apoyo a los procesos que se lleven a cabo, de tal manera que se pueda dar una retroalimentación, porque si bien es cierto que es importante la labor de quienes

¹² LEY 1615 DEL 2013. Artículo 3.

establecen nuevas políticas y estrategias, también es muy valiosa la opinión de quienes van a ejecutarlas, situación que no se ha presentado hasta el momento en la fiscalía general de la nación con la normatividad del nuevo fondo.

Como consecuencia de la falta de información al respecto, son muy pocos los funcionarios que se han interesado por empaparse de lo concerniente al nuevo manejo de los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, lo que impide iniciar un proceso de capacitación que contribuya a enriquecer los conocimientos del personal encargado de administrar el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación.

- La falta de celeridad en la resolución de los asuntos que se encuentran a cargo de la entidad es un factor que dificulta la adecuada aplicación de las herramientas legales. En cuanto al fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, este es un asunto que impide una continua práctica y asimilación de los nuevos procedimientos. Ya sea por la ineficiencia de los funcionarios o por que en ciertas zonas de la región no se cuenta con los recursos logísticos y tecnológicos necesarios para llevar a cabo una oportuna labor, existen procesos que se encuentran pendientes por largos periodos de tiempo.
- La escasez de personal es una situación que ha afectado a la entidad en los últimos años. Este es un escenario que no sólo perjudica a los funcionarios de la institución ya que se ven en la situación de asumir una carga laboral sobredimensionada, sino que también la comunidad se ve afectada ya que al fin y al cabo es la beneficiaria de las actividades que se adelantan en la fiscalía, y al no contar con el personal suficiente para desempeñarlas, lo que se espera es que haya ineficiencia en la prestación del servicio ofrecido.

Actualmente, para el manejo de los bienes incautados de la seccional Nariño-Putumayo se cuenta únicamente con dos funcionarios de la entidad, de los cuales uno se encuentra en proceso de jubilación, y que por su avanzada edad se le dificulta el desplazarse a los diferentes municipios donde se encuentran los parqueaderos dispuestos para que la entidad custodie los vehículos y demás elementos incautados, los cuales son 5 parqueaderos ubicados en los departamentos de Nariño y Putumayo y a los que es necesario dirigirse

periódicamente para realizar el levantamiento del inventario de los bienes y las supervisiones correspondientes.

Con la implementación del fondo se crearían nuevas funciones que de no ser desempeñadas por nuevos funcionarios, habría que sobrecargar laboralmente a los antiguos, convirtiéndose en una situación que solamente dificultaría el cumplir con las anteriores actividades administrativas y con las nuevas.

- Hay un factor que entorpece la correcta administración de los bienes tanto patrimoniales como los transitorios, y es el hecho de que se dificulta el conseguir recursos para el correcto mantenimiento de los mismos. Se presenta una situación particular con los elementos que después de estar al servicio de los funcionarios, son devueltos al almacén de mantenimiento para ser restaurados y puestos nuevamente al servicio. Al no existir recursos para darles el debido mantenimiento, estos artículos simplemente lo que hacen es inflar los indicadores de bodegas, ya que lo correcto es que tengan un periodo de rotación establecido, de manera que lo que sucede es que estos se acumulan con el paso del tiempo, aumentando de esa manera dichos indicadores.

Con los bienes transitorios se presenta una situación similar. Existe una gran cantidad de bienes incautados que por medio del correspondiente procedimiento legal y administrativo podrían hacer parte del patrimonio de la entidad, pero debido a que no existen los recursos suficientes para que puedan ser debidamente reparados o darles un adecuado mantenimiento, resulta infructífero el procedimiento, siendo estos bienes destinados a su completo deterioro.

- Hace falta interacción entre los mismos funcionarios de la seccional administrativa y financiera, situación que resulta inconveniente para la correcta puesta en marcha de las actividades que se realizan, puesto que existe una conducta que se presenta en varios de los servidores que consiste en que se limitan a realizar las actividades que expresamente le corresponde a cada quien, sin preocuparse por comprender la dinámica y la lógica con la que se realizan las actividades que desempeñan sus compañeros de trabajo, situación que en muchas ocasiones provoca inconvenientes y discrepancias entre los procesos que se llevan a cabo, ya que todas las actividades que se desarrollan individualmente

hacen parte de una gran cadena que requiere de coherencia entre los procesos que la conforman.

Así como la falta de interacción impide a los funcionarios entender las labores de sus compañeros de trabajo, también dificulta que la información de las actividades que se realizan diariamente se transmita entre ellos, lo cual causa un grave problema de comunicación, puesto que existen ciertas decisiones que se deben tomar teniendo en cuenta la determinaciones que se han tomado en las otras oficinas, de lo contrario se originan contradicciones en los procedimientos, situación que se presenta en varias ocasiones en la seccional administrativa y financiera de la fiscalía general de la nación Nariño-Putumayo.

- Con la implementación del sistema SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), en el año 2006, hubo una gran pérdida de información, debido a que gran parte de los registros que se encontraban en archivos físicos, no fueron tenidos en cuenta para alimentar la información en el sistema como consecuencia de la falta de organización. Esta es una situación que dificulta la implementación de la nueva normatividad, ya que antes de hacerlo se hace necesario reconstruir aquellos archivos que dan cuenta de la situación de ciertos bienes que están bajo custodia de la fiscalía.
- De acuerdo al diagnóstico institucional desarrollado por la Universidad de los Andes en el año 2013, se determinó que en la entidad existe un descontento generalizado con la política de traslados, la asignación de cargos, y el sistema de evaluación y reconocimiento, además los funcionarios manifiestan que no existen líneas claras de mando. Además, en algunos casos se evidenció sobrecarga laboral, lo que representa una gran dificultad para desempeñar las actividades asignadas de la manera más adecuada. De igual manera se identificó lo que se denomina disfuncionalidad horizontal, lo cual significa que en muchos casos los servidores desempeñan las mismas funciones y devengan salarios distintos.

El estudio refleja que la infraestructura tecnológica de la fiscalía no se encuentra acorde a las necesidades del ente acusador. Existen deficiencias en cuanto a los equipos de cómputo y el acceso a internet en algunas de las dependencias de la

entidad es limitado, la continuidad de la conexión no es segura y la velocidad no es la más apropiada.

- Así mismo, con la investigación realizada por la Universidad de los Andes se estableció que la entidad atraviesa por un problema de infraestructura y recursos. Existe un déficit de espacios, lo cual causa hacinamiento en algunas de las instalaciones y oficinas. Se observó un notable deterioro de las edificaciones en la mayoría de las instalaciones de las seccionales visitadas. Además se evidencia una amplia fragmentación geográfica de las diferentes unidades y dependencia de la fiscalía, lo cual, si bien constituye un problema para los mismos funcionarios para el desplazamiento y la comunicación entre las mismas oficinas, también es un problema para la ciudadanía ya que genera confusión en cuanto al lugar donde deben dirigirse para acceder a los servicios de la entidad.

Este tipo de falencias que existen en la entidad, se constituyen en factores que dificultan la implementación de iniciativas como las contempladas en el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación. Esta es una normatividad que no ha sido puesta en práctica anteriormente en la institución, de manera que para llevar a cabo una adecuada asimilación y posterior aplicación de los nuevos procedimientos, es ideal que el personal cuente con las condiciones de infraestructura, logística y tecnología óptimas.

AMENAZAS

- Otro factor que dificulta la aplicación de los lineamientos del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación es la poca interacción que existe entre los servidores encargados de los aspectos jurídicos y los servidores que se encuentran a cargo de los asuntos administrativos. Este es un problema que afecta en la medida en que no hay un consenso entre estos funcionarios respecto al procedimiento que se les debe dar a los bienes administrados, lo cual, en muchas ocasiones obstruye los procesos ya que es necesario empezar de cero o detener el avance de los mismos por que se encuentran incongruencias entre el campo jurídico y el administrativo.
- Aunque este no es un factor externo, se constituye en amenaza para el correcto funcionamiento del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación. Para algunos funcionarios, sobre todo los que cuentan con

una avanzada edad y están próximos a alcanzar su jubilación, no son muy bien recibidas las labores de capacitación para el personal en cuanto al uso de las tecnologías de información y comunicación. Esta es una situación que en un futuro puede entorpecer el adecuado funcionamiento del fondo especial, ya que sus procedimientos requerirán del uso de nuevas herramientas sistematizadas además de la introducción del registro público nacional de bienes.

CONCLUSIONES

- La escasez de personal es un problema que dificulta llevar a cabo de manera totalmente correcta las actividades que se desarrollan en la Dirección administrativa y financiera de la fiscalía general de la nación seccional Nariño-Putumayo. Situación que se evidencia al observar que el esquema organizacional representado por el organigrama de la seccional, no se ajusta en su totalidad a la organización que se presenta en la realidad, ya que ha sido necesario organizar el personal disponible con la intención de desarrollar la mayor cantidad de funciones posible, lo que ha ocasionado que secciones que deberían funcionar de manera independiente estén incluidas dentro de otras, o simplemente prescindir de ellas porque la disponibilidad de personal no se ajusta al organigrama establecido.
- La ejecución presupuestal es el referente por medio del cual se determina la eficiencia en términos financieros en la dirección administrativa y financiera seccional Nariño-Putumayo. Consiste en poner en ejecución todas esas actividades u obras contempladas en el presupuesto, de modo de ejecutarlo todo o sea invertirlo en su totalidad tal y como se había planeado, logrando los objetivos proyectados para alcanzar las metas propuestas para cada vigencia.
- Para la fiscalía general de la nación, la falta de autonomía y la ausencia de un marco normativo que impida tomar con mayor libertad ciertas determinaciones que contribuyan a darle un mejor manejo a los bienes que se encuentran bajo su custodia, se ha constituido en un problema que con el paso de los años ha aumentado la cantidad de bienes represados y que sólo representan gastos innecesarios para la entidad. De manera que ante esta situación se contempla, en la creación del fondo especial para la fiscalía general de la nación, la solución que permite descongestionar y administrar de mejor manera estos elementos, lo que contribuye, no sólo a aminorar el detrimento de las finanzas nacionales, sino que también busca contribuir en el mejoramiento de ellas gracias a la administración de dichos bienes por medio de diferentes sistemas de administración.
- Este fondo especial, una vez comience a ser aplicado de manera correcta y su normatividad sea tenida en cuenta para el desarrollo de los procesos en la

entidad, contribuirá a adelantar un proceso de descongestión de los bienes que han sido acumulados durante años en las instalaciones que han sido adecuadas por la entidad para tal fin, descongestión que evitará que se sigan gastando recursos del Estado en la custodia de bienes que han perdido su productividad.

- Hacia futuro, los principales resultados de la aplicación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, tendrían que verse reflejados en una mejor utilización de los recursos nacionales, es decir, los dineros que antes eran destinados a la conservación de los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, podrán ser destinados a solucionar problemáticas de tipo social como por ejemplo el mejorar la calidad de la educación o el servicio de salud en nuestro país.
- La creación del fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación es considerada como la salida a los problemas anteriormente mencionados, que tienen que ver con la autonomía y la eficiencia a la hora de administrar los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad. Sin embargo, existe una serie de factores que no han permitido la total aplicación de la nueva normatividad contemplada en el fondo especial, situación que no puede ser solucionada de manera inmediata, ya que son varias variables de distinta naturaleza las que se constituyen en obstáculos para el fondo especial.
- La falta de interacción entre los funcionarios de la entidad es un problema que dificulta tanto el desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en la fiscalía general de la nación como la implementación de nuevas iniciativas que contribuyan a mejorar, por un lado el servicio prestado a la comunidad y por otro el desarrollo de los procesos.

RECOMENDACIONES

- Es necesario prestarle atención a la problemática de la falta de personal que entorpece las actividades de la entidad. En este sentido, el trabajo se debe centrar en considerar mecanismos viables, que permitan, sin aumentar el aparato burocrático del país y así mismo sin perjudicar sus finanzas, mejorar las condiciones de los servidores en cuanto a la carga laboral, ya que debido a la falta de personal se está dejando de cumplir con ciertas funciones, situación que solamente trae consigo retrasos y perjuicios para la entidad y la comunidad.
- Realizar un análisis de cargos con el objetivo de determinar si la responsabilidad y la carga laboral que recae sobre cada funcionario está acorde a su nivel de preparación. Además este procedimiento es útil para determinar en qué área se hace necesaria la vinculación de nuevo personal con el objetivo de abarcar todas las actividades propuestas para el funcionamiento de la entidad.
- A la hora de implementar nuevas iniciativas que contribuyan a aminorar un problema presente que obstaculice las labores de la entidad, es de mucha utilidad hacer uso de los diferentes medios para dar a conocer los alcances de dichas iniciativas. El marco normativo que rige el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía general de la nación, debe ser difundido a través del correo electrónico institucional y la revista “Huellas” (revista de la entidad), además se hacen necesarias charlas periódicas que sirvan para poner al tanto por lo menos a los funcionarios que estarán al frente de los nuevos procedimientos.
- Es oportuno que las directivas empiecen a buscar mecanismos por los cuales se empiece a fomentar un ambiente laboral donde la interacción entre funcionarios sea primordial para el desarrollo de las actividades de la entidad. Generar espacios extra laborales donde las personas puedan compartir e intercambiar impresiones sobre diversos temas puede fortalecer los lazos entre ellas y por ende mejorar la convivencia, pero también es pertinente que así como se promueve una armonía entre las personas por medio de estos espacios, también se haga hincapié en la importancia de estar al tanto del alcance que tienen las funciones desempeñadas por sus compañeros de trabajo, y no limitarse simplemente a cumplir con las que se les han sido estrictamente asignadas sin darse cuenta de

que manera éstas repercuten en el desarrollo de las actividades de sus compañeros de trabajo.

- Para el adecuado funcionamiento del fondo especial para la administración de los bienes que se encuentran bajo custodia de la entidad, es necesario contar con toda la información necesaria que contribuya a adelantar un ágil proceso de descongestión de aquellos bienes que solamente causan deterioro a las finanzas públicas del país. Así que es útil, iniciar un proceso que ayude a recuperar la información que pudo haberse extraviado con la implementación del sistema SIAF en el año 2006. Es necesario recurrir a las dependencias de la entidad correspondientes para reconstruir los expedientes, por lo menos de aquellos bienes que pueden ser descongestionados, pero que por la falta de documentación e información sobre ellos, se dificulta adelantar los trámites correspondientes para evitar más gastos para garantizar su custodia.
- Implementar mecanismos de capacitación en cuanto a la utilización de las herramientas informáticas que sea atractiva para todo el personal de la entidad, de tal manera que la mayoría de funcionarios sean capaces de acceder sin dificultad a los instrumentos tecnológicos básicos.

BIBLIOGRAFÍA

- SERGIO CLAVIJO - ALEJANDRO VERA. Los desafíos fiscales de Colombia (2010-2014)
 - SECTOR PÚBLICO Y DEFICIT FISCAL. Julio César Alonso, María Emma Cantera, Beatriz Orozco. Junio 2006
 - Elementos administración pública. Banco de la república
 - SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT FISCAL. Julio César Alonso C. María Emma Cantera Beatriz Orozco
 - MANUAL DE CLASIFICACION ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO. Ministerio De Hacienda y Crédito Público Dirección General De Presupuesto Público Nacional
 - Intranet Fiscalía general de la nación
 - Ley 1615 del 2013
 - Informe de Gestión Fiscalía General de la Nación 2012-2013
 - Boletín informativo del proyecto de modernización institucional de la Fiscalía General de la Nación.
 - <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/colombia/eco4.htm>
 - <http://www.banrep.gov.co/>
 - http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=389
- 675