

GESTIÓN FISCAL DE LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES COLEGIADAS



BOLETÍN FISCAL



INSTITUTO
ANTICORRUPCIÓN



Michel Levien González

Director
Instituto Anticorrupción

Juan Felipe Bedoya

Daniela Gómez
Rubén Avendaño
Junta Directiva
Instituto Anticorrupción

Adriana María Romero Barreto

Directora de Estudios y Política Pública
Instituto Anticorrupción

Yised Cardona Ángel

Coordinadora del Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

María Fernanda Salcedo Céspedes

Juan Pablo Contreras Pérez
Ivón Daniela Sepúlveda Pérez
Observatorio de Justicia e Impunidad
Instituto Anticorrupción

Alejandro Alvarado Bedoya

Coordinador de Litigio Estratégico
Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco del proyecto Cero Impunidad, desarrollado por el Instituto Anticorrupción y financiado por el National Endowment for Democracy.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
De la CGR y las GD	5
Del proceso de responsabilidad fiscal	6
Capítulo I. Gestión fiscal de las GD	19
I.I. Análisis a nivel departamental	12
I.II. Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal	15
Capítulo II. Gestión de las GD en el marco de las dos últimas administraciones en la CGR	17
Capítulo III. Fallos de responsabilidad fiscal y procesos de cobro coactivo por GD	21
Capítulo IV. Conclusiones y Recomendaciones	25

TABLA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Decisiones en los procesos de responsabilidad fiscal entre 2014 y 2021, por año de decisión.	10
Gráfica 2. Origen de los antecedentes de los procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021.	11
Gráfica 3. Causales de archivo en los procesos de responsabilidad fiscal de 2014 a 2021.	11
Gráfica 4. Cuantías involucradas (millones de pesos) y cantidad de procesos de responsabilidad fiscal decididos entre 2014 y 2021 por GD.	12
Gráfica 5. Cantidad de procesos de fallos con responsabilidad fiscal entre 2014 a 2021 por GD.	13
Gráfica 6. Cuantía involucrada en los procesos fallados con responsabilidad fiscal entre 2014 y 2021 por GD.	13
Gráfica 7. Cantidad de procesos de responsabilidad fiscal archivados entre 2014 a 2021 por GD.	14
Gráfica 8. Cuantía de los procesos de responsabilidad fiscal archivados entre 2014 a 2021 por GD (cifras en miles de millones de pesos).	14
Gráfica 9. Proporción del total de procesos archivados por GD, por causales de prescripción, caducidad y nulidad (2014 a 2021).	15
Gráfica 10. Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021 por GD desde su apertura hasta la fecha del fallo.	16
Gráfica 11. Procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021 por administraciones.	18
Gráfica 12. Decisión de los procesos de responsabilidad fiscal de 2014 a 2021 por administraciones.	18
Gráfica 13. Procesos de responsabilidad fiscal archivados de 2014 a 2021 por tipo de archivo y administración.	20
Gráfica 14. Procesos de cobro coactivo por año (2014 a 2021).	22
Gráfica 15. Causales de terminación de los procesos de cobro coactivo entre 2014 y 2021.	23
Gráfica 16. Procesos de cobro coactivo por GD con su respectivo valor recaudado y saldo a capital (2014 a 2021).	24

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Proceso de responsabilidad fiscal	7
Ilustración 2. Del proceso de cobro coactivo.	9

Boletín fiscal

El Observatorio de Justicia e Impunidad del Instituto Anticorrupción presenta el primer Boletín Fiscal. Este pretende dar cuenta de la gestión de las Gerencias Departamentales Colegiadas (en adelante GD) de la Contraloría General de la República (en adelante CGR). Para ello se tomó como periodo de análisis 2014 – 2021, es decir, dos periodos presidenciales y, en este sentido, el periodo de los dos últimos contralores generales de la República¹.

Así pues, para el cumplimiento de este propósito, se tuvieron en cuenta los procesos de responsabilidad fiscal llevados a cabo por las GD que finalizaron entre 2014 y 2021, con y sin fallo de responsabilidad fiscal, aquellos en los que se adoptaron decisiones mixtas² y los que fueron archivados. En total, la muestra de análisis abarca 9.664 procesos. A su vez, se estudiaron los procesos terminados con fallo de responsabilidad fiscal y en cobro coactivo, con el fin de determinar la eficacia de las GD en su misión de recaudar el monto correspondiente a las sanciones pecuniarias impuestas, es decir, en la recuperación del patrimonio público.

En este orden de ideas, el texto se dividirá en tres capítulos. En el primero de ellos se pretende dar cuenta de la gestión de las GD a nivel departamental, considerando: las GD que finalizan más procesos con fallos de responsabilidad fiscal, sin responsabilidad fiscal, mixtos y archivados. Allí se hará especial énfasis en: i) las razones por las cuales se decidió el archivo de las diligencias y la cuantía del presunto detrimento patrimonial de los casos que caducaron, prescribieron y aquellos declarados nulos; ii) la cuantía declarada en los fallos con responsabilidad fiscal; y iii) el tiempo promedio de duración del proceso, las GD que tardan más y aquellas que tardan menos en finalizarlo. Sumado a ello y considerando las variables anteriores, se realizará un breve comparativo entre las dos últimas administraciones de la Contraloría General, en procura de establecer la posible incidencia de estas en la gestión de las sedes departamentales.

En el segundo capítulo se tratará el tema de los cobros coactivos. El objetivo es presentar aquellas GD con mayor y menor cantidad de procesos con fallos de responsabilidad fiscal en cobro coactivo, la suma a la que asciende la deuda y el valor recaudado, y el tiempo promedio transcurrido entre el título ejecutivo y la fecha de terminación del proceso (en caso de que haya finalizado). Finalmente, el tercer capítulo concluirá el Boletín, emitiendo algunas recomendaciones de cara al mejoramiento de la gestión de las GD.

Como se expondrá, uno de los grandes problemas que tienen las GD está relacionado con el cuantioso número de procesos finalizados con archivo. Es decir, el cierre y finalización del proceso una vez se inicia la indagación preliminar o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Esto refleja, entre otras deficiencias, la baja capacidad que tienen las GD para investigar y responsabilizar a los actores que afectan el patrimonio público. Tal dificultad se anexa a un segundo problema: la poca cantidad de procesos con fallo de responsabilidad fiscal y el insuficiente recaudo fiscal que se obtiene a través de los cobros coactivos correspondientes. El presente Boletín busca dar cuenta de estos problemas y contribuir a la discusión sobre la gestión de las GD en materia de recuperación de recursos públicos, por medio de la figura de fallos con responsabilidad fiscal y, como última ratio, de cobros coactivos. A su vez, este informe permite tener un panorama más amplio sobre el control fiscal y la efectiva recuperación del patrimonio público a nivel territorial, y entender la capacidad y utilidad que tienen las GD en esta tarea.

¹ Entre 2014 y 2018, Edgardo Maya Villazón fungió como Contralor de la República de Colombia. Entre 2018 y 2022 este cargo fue ocupado por Carlos Felipe Córdoba. Actualmente, lo detenta Carlos Hernán Rodríguez.

² Procesos en los que se declaró la responsabilidad fiscal de algunos investigados y la ausencia de responsabilidad de otros.

Introducción

De la CGR y las GD

La CGR es el máximo órgano de control fiscal que se encarga de ejercer vigilancia sobre los recursos públicos. A partir de la Constitución Política de 1991³, la Contraloría obtuvo mayor independencia frente a las tres ramas del poder público y autonomía presupuestal. Para 2022, la CGR cuenta con un presupuesto anual de 1,2 billones de pesos, de los cuales 0,99 billones son para gastos de funcionamiento. Asimismo, tiene una planta de 4.057 cargos (3.934 de carrera administrativa y 123 de libre nombramiento y remoción). Esto permite entender la dimensión e importancia que tiene la CGR en el sector público.

Según el Art. 267 de la Constitución, la CGR cuenta con la facultad de vigilar la gestión fiscal en todos los niveles administrativos, los cuales involucran recursos públicos de cualquier índole. Inicialmente, el enfoque planteado en la Constitución Política de 1991 hizo hincapié en el control posterior y selectivo de los recursos públicos. No obstante, a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2019, el nuevo enfoque de la Contraloría⁴ —preventivo y concomitante— ha contado con métodos de prevención y advertencia con fines correctivos para garantizar un manejo eficiente y transparente de los recursos.

A su vez, con el fin de que la Contraloría tenga la capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo en todo el territorio nacional, se compone de dos niveles administrativos: el nivel central y el nivel desconcentrado. El primer nivel se ubica en el Distrito Capital⁵, mientras que el segundo hace referencia a las GD ubicadas en los diferentes departamentos de Colombia.

Es importante señalar que también existen las contralorías municipales y departamentales a nivel territorial. Sin embargo, estas entidades no hacen parte de la CGR⁶ y, a diferencia de las GD, vigilan y controlan los recursos propios de los municipios a los cuales pertenecen. Es decir, no tienen competencia sobre los recursos provenientes del Sistema General de Participación (SGP). Vale la pena insistir en que el presente informe se enfoca únicamente en las GD.

Estas GD o Gerencias Departamentales Colegiadas, están conformadas por un gerente departamental y al menos dos contralores provinciales, quienes están bajo la dirección del Contralor General. Su composición contiene 5 grupos en su interior, a saber: i) Grupo Delegado de Vigilancia Fiscal; ii) Grupo de Responsabilidad Fiscal; iii) Grupo de Cobro Coactivo; iv) Grupo de Participación Ciudadana y v) Grupo de Regalías. La información recogida en el presente informe contiene información exclusivamente de la gestión referente a los grupos ii y iii de las GD.

3 El origen de la primera Contraloría en nuestro país se remonta a 1923 durante el gobierno de Pedro Nel Ospina, el cual le encomendó a la Misión Kemmerer analizar la realidad económica del país y efectuar recomendaciones de mejora en temas fiscales y monetarios. Por esta razón y acatando las recomendaciones de la Misión, se dio paso a la creación del Departamento de Contraloría con la Ley 42 de 1923.

4 Es importante señalar que antes de la Constitución Política de 1991, con la Ley 20 de 1975, también se había facultado a la Contraloría para ejercer un control previo sobre los recursos públicos, la cual tuvo vigencia hasta 1991.

5 Este primer nivel hace referencia a la CGR, Unidad Central. Las gráficas y mapas presentadas en este Boletín muestran la información correspondiente a esta Unidad como: “Bogotá D.C.”.

6 Es importante señalar que son 31 GD adscritas a la CGR debido a que la Contraloría de Cundinamarca es independiente, al igual que las municipales. Por esta razón, en las gráficas y mapas que se presentan a lo largo del Boletín no se muestra información correspondiente a esta contraloría.

Finalmente, la vigilancia sobre la gestión fiscal que adelantan las GD la ejerce la CGR, quien a su vez está sujeta a vigilancia por parte de la Auditoría General de la República (en adelante AGR). La CGR también puede asumir las competencias de las departamentales cuando lo considere pertinente, ya sea por la incapacidad técnica existente a nivel territorial o por la relevancia del caso.

Del proceso de responsabilidad fiscal

Uno de los instrumentos más importantes que tiene la CGR hace referencia al proceso de Responsabilidad Fiscal, el cual le permite ejercer un mejor control sobre los recursos públicos en todos los niveles administrativos con el ánimo de resarcir los daños causados al patrimonio público por terceros. Al interior de la CGR es la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva quien encabeza las investigaciones que buscan determinar los responsables del daño al patrimonio público.

El proceso de responsabilidad fiscal se origina tanto por una gestión propiamente interna de la Contraloría⁷, en el marco de su proceso de vigilancia y auditoría sobre los recursos públicos, pero también por las denuncias que recibe esta entidad de control por parte de la ciudadanía, veedores, partidos políticos, entre otros actores sociales. Este proceso se desarrolla y rige bajo los siguientes principios establecidos en el Art. 3 de la Ley 610 de 2000: i) legalidad; ii) eficiencia; iii) economía; vi) eficacia; v) equidad; vi) imparcialidad; vii) moralidad; viii) transparencia; ix) publicidad; y, x) valoración de costos ambientales.

La Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, define al proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de decisiones y operaciones adelantadas para determinar la responsabilidad de los servidores públicos o particulares en el daño al patrimonio del Estado, es decir, en el “menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado⁸” (artículo 6). Así, los servidores o personas de derecho privado que realicen gestión fiscal —actividades relacionadas con el manejo y la administración de los recursos y bienes públicos— y no lo hagan adecuada y correctamente⁹, de conformidad con los fines esenciales del Estado y los principios anteriormente mencionados, serán susceptibles de responsabilidad fiscal.

La responsabilidad fiscal tiene por objeto —artículo 4 de la citada Ley— el resarcimiento de los daños económicos ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la inadecuada e incorrecta gestión fiscal, a través del pago de una indemnización pecuniaria proporcional al daño sufrido por la respectiva entidad pública. De allí que el proceso de responsabilidad fiscal tenga una finalidad resarcitoria o reparadora, no penal, disciplinaria ni sancionatoria, que propende por garantizar el patrimonio público frente a la mala administración de los dineros y bienes del Estado (C-340/07). Ello, sin perjuicio de que la Contraloría promueva ante las demás autoridades¹⁰ las investigaciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

7 El proceso de responsabilidad fiscal puede iniciarse como consecuencia de una auditoría, en el marco de la cual el GD establece un hallazgo u observación que reviste importancia en la evaluación y vigilancia fiscal.

8 La Corte Constitucional en Sentencia C-340/07, establece que los intereses patrimoniales del Estado son todos aquellos derechos, bienes y recursos con cuantía económica, cuya propiedad corresponde a una entidad pública.

9 Del artículo 6 de la Ley 610 de 2000, se extrae que una inadecuada e incorrecta gestión fiscal es aquella gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

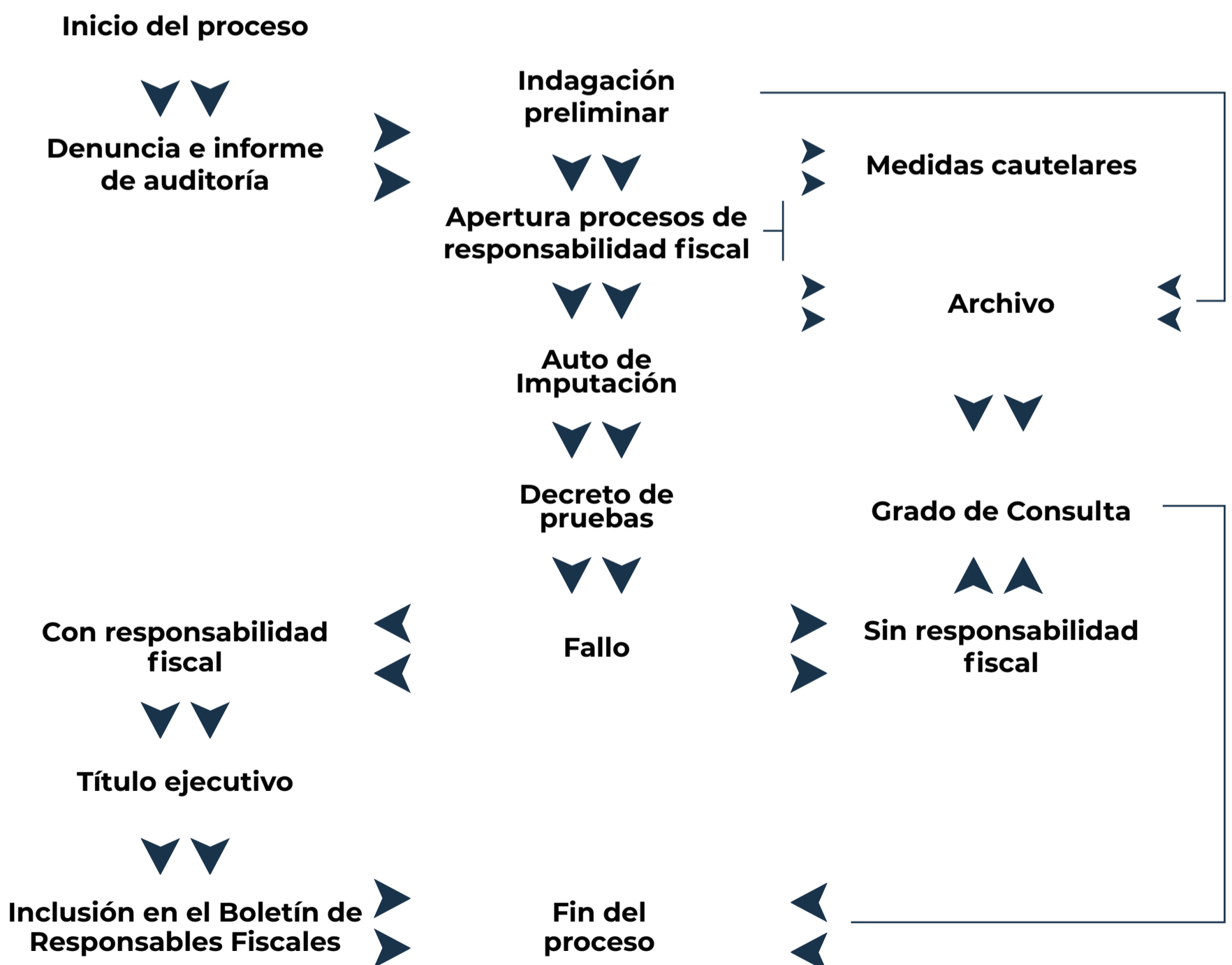
10 Sobre la autonomía e independencia de los demás órganos, consultar artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.

En este orden de ideas, para la atribución de responsabilidad fiscal se requiere la configuración de tres elementos: i) una conducta u omisión atribuible a la persona que realiza gestión fiscal; ii) que esa conducta u omisión comporte un daño patrimonial al Estado; y iii) que exista una relación de causalidad entre el primero y segundo elemento, es decir, entre la conducta u omisión y el daño ocasionado (artículo 5).

El tiempo de caducidad del proceso de responsabilidad fiscal es de 5 años, es decir, si pasan 5 años contados a partir de la ocurrencia del daño al patrimonio del Estado y aún no se ha abierto el proceso de responsabilidad fiscal, la acción caducará y no será posible iniciarlo. Ahora, si se abre el proceso de responsabilidad fiscal y dentro del término de 5 años la autoridad competente no ha declarado la responsabilidad mediante providencia en firme, este prescribirá. En ambos casos, el proceso será archivado y cesará la acción fiscal.

Dicho lo anterior y con objeto de facilitar la comprensión del presente boletín, a continuación se describe, a modo de resumen, el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

Ilustración 1. Proceso de responsabilidad fiscal



Fuente: adaptado de Diagrama de Procesos Gestión de Responsabilidad Fiscal. Por Contraloría Municipal de Pereira

(<https://www.contraloriapereira.gov.co/sitio/index.php/gestion-de-responsabilidad-fiscal/funciones-del-area-y-conceptos/diagrama-de-procesos.html>)

Una vez presentada la denuncia o establecido el hallazgo, la Contraloría competente ordenará la apertura de “indagación preliminar”¹¹ para esclarecer: la ocurrencia del hecho, la afectación patrimonial al Estado, la entidad pública afectada y los presuntos responsables. Para ello, contará con un tiempo máximo de 6 meses. Si después de este tiempo no logra determinar con certeza la ocurrencia del hecho, procederá con su archivo. Contrario a ello, si la establece, debe proceder con la “apertura del proceso de responsabilidad fiscal”. Este auto o la decisión de apertura¹² debe contener, entre otros requisitos: los fundamentos del hecho, la entidad estatal afectada, los presuntos responsables, la estimación económica del daño ocasionado y el decreto de las pruebas pertinentes.

Después de abierto formalmente el proceso, el término para la práctica de las pruebas no podrá exceder los 2 años¹³. Si dentro de este tiempo se prueba que el hecho investigado no existió, no representó un detrimento patrimonial al Estado, no está relacionado con un ejercicio de gestión fiscal, se resarcó completamente el daño ocasionado o se prueba que la acción caducó o prescribió, el proceso será archivado. En caso contrario, si el daño es objetivamente probado, la Contraloría competente dictará “auto de imputación de responsabilidad fiscal”¹⁴ y los presuntos responsables tendrán 10 días para presentar sus argumentos de defensa, es decir, probar que lo expuesto en la imputación no corresponde con la realidad. Para ello, podrán aportar y solicitar más pruebas, las cuales deberán ser practicadas en un término no mayor a 30 días.

Una vez culminado este tiempo y obtenidas las pruebas, la Contraloría —dentro del término 30 días— deberá proferir el fallo o decisión definitiva. Este se puede dar en uno de dos sentidos: “fallo con responsabilidad fiscal” o “fallo sin responsabilidad fiscal”. Se decide el primero cuando se prueba, con certeza, que se produjo un daño al patrimonio del Estado, que este es cuantificable, cuando se individualizan los responsables, se establece una relación de causalidad entre la conducta u omisión del gestor/a fiscal y el daño patrimonial; y, cuando, como consecuencia de lo anterior, se obliga a los responsables a pagar el dinero correspondiente al daño ocasionado. Por otro lado, el fallo sin responsabilidad fiscal se profiere cuando se desvirtúan las imputaciones formuladas por el funcionario a cargo del caso o cuando no existan pruebas de las que se pueda desprender responsabilidad alguna.

En firme el fallo de responsabilidad fiscal, la jurisdicción coactiva¹⁵ será la encargada de hacer cumplir la obligación de pago que recae sobre los responsables. En caso de que el fiscalmente responsable no cumpla de manera inmediata con el pago del valor definido en el fallo, la Contraloría, en virtud de dicha jurisdicción y sin intervención judicial, podrá recaudar o cobrar “en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales”¹⁶. A esto se le denomina cobro coactivo.

11 No siempre es necesaria la etapa de indagación preliminar. Cuando está claro el hecho, la afectación patrimonial, la entidad y los presuntos responsables se procede con la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

12 Este auto se debe notificar a los presuntos responsables.

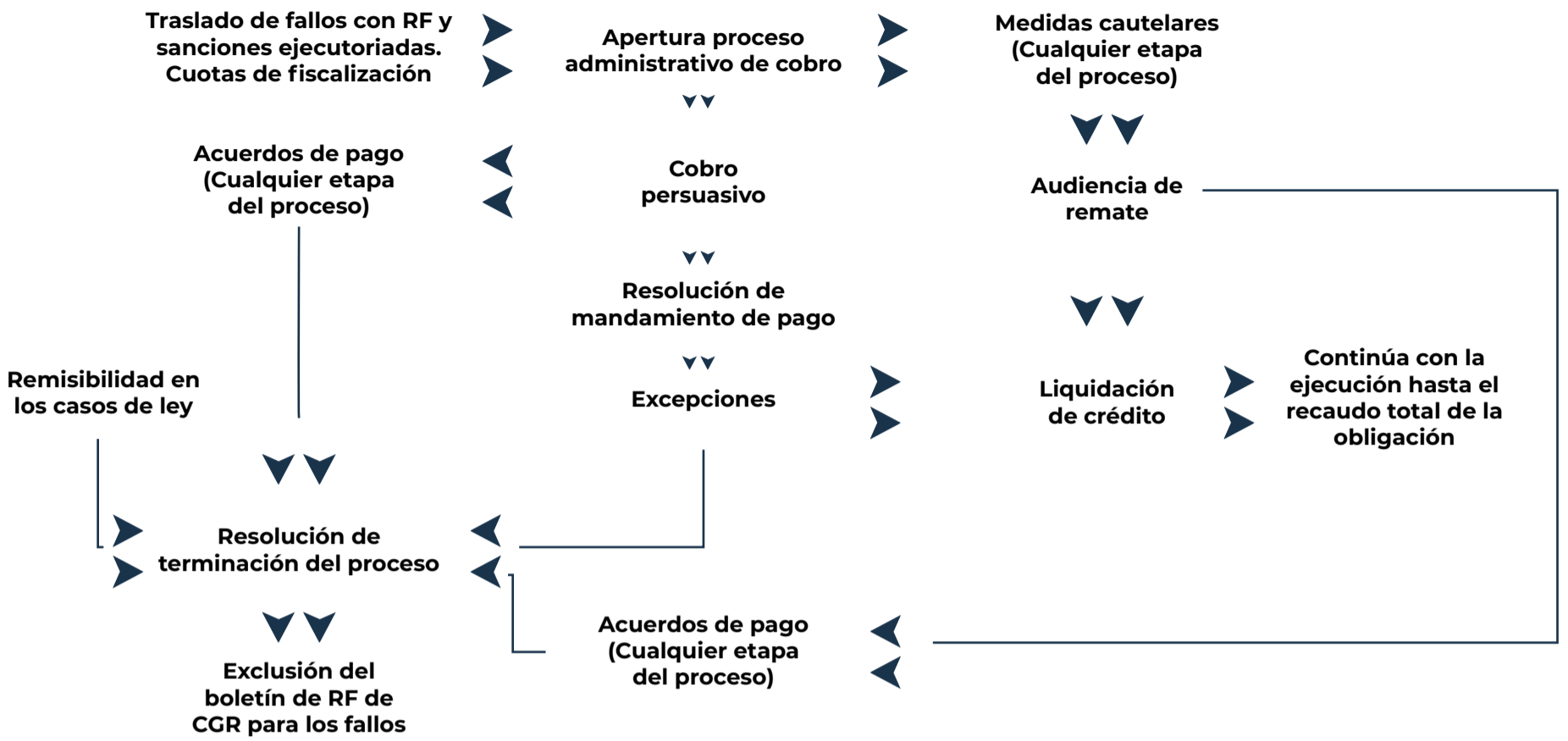
13 Artículo 107 de la Ley 1474 de 2011 que deroga el artículo 45 de la Ley 610 de 2000.

14 Antes de que se dicte auto de imputación, los presuntos responsables deben presentar versión libre.

15 Sobre este tema, consultar la Sentencia C-666/00 de la Corte Constitucional y título XII del Decreto 403 de 2020.

16 Contraloría General de la República. Jurisdicción Coactiva. <https://www.contraloria.gov.co/en/jurisdiccion-coactiva#:~:text=La%20finalidad%20de%20la%20jurisdicci%C3%B3n,cumplimiento%20de%20los%20cometidos%20estatales>.

Ilustración 2. Del proceso de cobro coactivo



Fuente: adaptado de Diagrama de Procesos Gestión de Responsabilidad Fiscal. Por Contraloría Municipal de Pereira (<https://www.contraloriapereira.gov.co/sitio/index.php/gestion-de-responsabilidad-fiscal/funciones-del-area-y-conceptos/diagrama-de-procesos.html>)

Las GD informarán a la Contraloría General de la República sobre las personas a quienes se les dictó fallo con responsabilidad fiscal y que aún no han cumplido con la obligación de pago impuesta. El nombre de estas personas será publicado en el Boletín de responsables fiscales y “los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín, so pena de incurrir en causal de mala conducta” (artículo 60, Ley 610 de 2000). Lo anterior, en virtud de la inhabilidad que recae sobre el servidor público o particular encontrado fiscalmente responsable, pues este, si no repara el patrimonio público perjudicado, no podrá contratar con el Estado ni desempeñarse como servidor público. Tratándose de contratistas, la autoridad administrativa deberá dar por caducado el contrato —en caso de que no haya expirado o no esté liquidado.

Capítulo I. Gestión fiscal de las GD

Según la Guía de Auditoría Territorial (V.2.1), un hallazgo fiscal es aquel insumo que indica la posible ocurrencia de un daño al patrimonio público. Este resulta de los procesos de auditoría o de cualquier sistema de control fiscal y son trasladados a las contralorías o gerencias correspondientes con objeto de que aperturen y adelanten el respectivo proceso de responsabilidad fiscal.

Un hallazgo establecido en el ejercicio de la acción fiscal debe contar con cuatro elementos: criterio, condición, causa y efecto. Cada uno tiene una definición y un fin específico. Sin embargo, según Pineda (2017), no todos los contralores territoriales lo conocen con exactitud, por lo que suelen prescindir de estos elementos para el establecimiento del hallazgo (pág. 50). De esta manera, se configura un vacío conceptual que conduce a ampliar la discrecionalidad de los contralores en el establecimiento o no de la responsabilidad fiscal. Esta deficiencia se ve reflejada en la gran cantidad de casos con fallo sin responsabilidad fiscal y archivados por, al parecer, no acarrear un detrimento patrimonial.

Dicha problemática puede evidenciarse en el siguiente gráfico. Allí, los procesos sin fallo de responsabilidad fiscal representan el 12% y aquellos que fueron archivados el 73%, de los cuales el archivo por no detrimento patrimonial representa el 25%; ambos porcentajes suman el 85% de los procesos terminados entre 2014 y 2021 por las GD; procesos en los que estaban comprometidos cerca de 12.5 billones de pesos. De hecho, el número de fallos sin responsabilidad fiscal se asemeja a la cantidad de fallos con responsabilidad fiscal, y en los últimos siete años este comportamiento no ha mostrado cambios significativos. La variación porcentual promedio entre uno y otro es de 16%.

Gráfica 1. Decisiones en los procesos de responsabilidad fiscal entre 2014 y 2021, por año de decisión.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

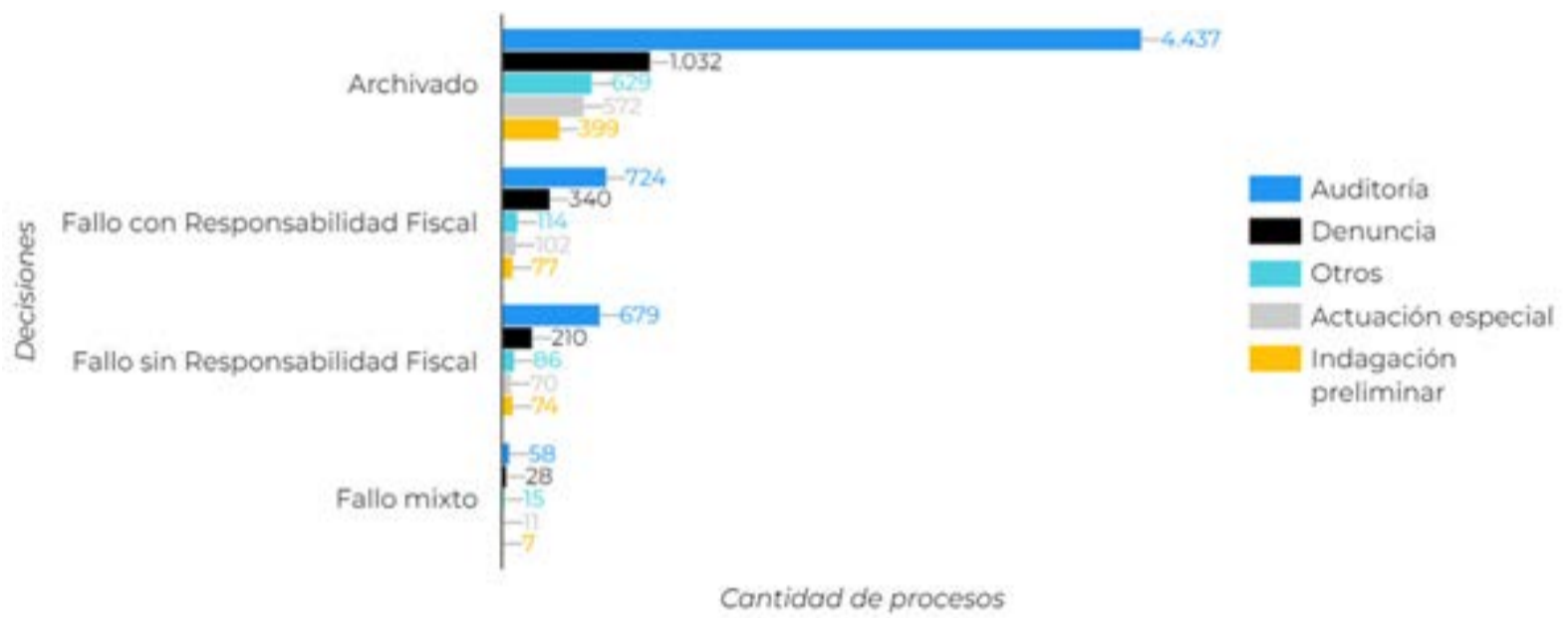
Un dato que llama la atención es el exorbitante número de procesos de responsabilidad fiscal que terminan archivados que, en total, suman un presunto daño patrimonial de aproximadamente 11 billones de pesos. Ello encuentra explicación, entre otras razones, en la exigencia que recae sobre el auditor y denunciante al momento de presentar un hallazgo o una denuncia, respectivamente. Por ejemplo, para la configuración del hallazgo u observación fiscal se requiere de un “conjunto de documentos, registros fotográficos, archivos digitales, y demás material que permita comprobar la existencia cierta, clara, actual y precisa con la respectiva cuantificación de un **daño patrimonial**”¹⁷ (Guía de Auditoría Territorial, 2020, pág. 61). Este material, además, debe ser: objetivo, pertinente, factual, claro, preciso, suficiente, verificable y útil (2020, pág. 58).

En efecto, tal exigencia de probar y cuantificar el daño, incluso antes de iniciar formalmente el proceso de responsabilidad fiscal, condiciona la existencia del proceso. Es decir, se puede convertir en un límite al tiempo que en una justificación para no aperturarlo (Pineda, 2017). La certeza de la existencia del daño patrimonial solo puede tenerse, inicialmente, con el “auto de imputación de responsabilidad fiscal” y, posteriormente, con el “fallo con responsabilidad fiscal”; difícilmente desde el momento del hallazgo.

Lo anterior comporta, entonces, tres posibles consecuencias: i) pasar por alto que, de conformidad con el proceso de responsabilidad fiscal, la etapa probatoria para acreditar la existencia del daño patrimonial empieza a partir de la “apertura del proceso de responsabilidad fiscal”. Para ello, como se mencionó inicialmente, se cuenta con dos años. ii) No iniciar procesos de responsabilidad fiscal de oficio al no poder reunir el material probatorio necesario para el establecimiento del hallazgo, el cual, se recuerda, debe ser: objetivo, pertinente, factual, claro, preciso, suficiente, verificable y útil. iii) No abrir los casos que se interponen a través de queja o denuncia, pues difícilmente la persona natural cuente con las pruebas suficientes y técnicas exigibles para su efectivo trámite; situación que se traduce en un desincentivo para denunciar. Con todo, pareciera que la carga probatoria recayera sobre la ciudadanía.

En este orden de ideas, como se observa en el siguiente gráfico, no sorprende que la mayor cantidad de procesos de responsabilidad fiscal sea producto de auditorías (5.898) y no de denuncias (1.610), pues a partir de estas es más factible obtener pruebas contundentes como dictámenes o informes técnicos. Aun así, resulta cuestionable, por un lado, que el 75% de esas auditorías hayan terminado archivadas —procesos que representaban un presunto daño patrimonial de 4.9 billones de pesos, aproximadamente—; y, por otro, que, del total de denuncias, que tan solo representa el 16,7% del origen de los procesos, el 64% también terminaran en archivo, esto es, cerca de 861 mil millones de pesos.

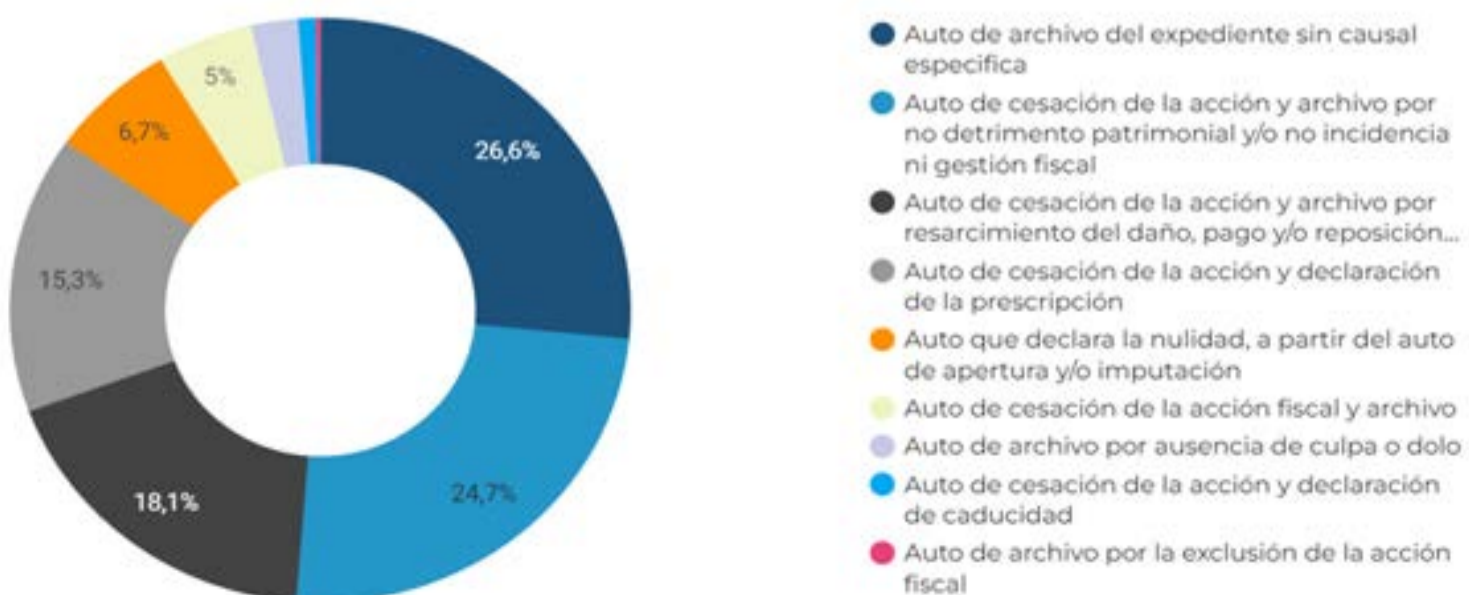
Gráfica 2. Origen de los antecedentes de los procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

En materia de archivo de procesos de responsabilidad fiscal se encontró que, si bien se distinguen algunas causales de archivo, no se proporcionó esta información en cerca del 30% de los casos. Como se evidencia en la siguiente gráfica, el 26.6% de los procesos de responsabilidad fiscal fueron archivados, pero no se especifica la razón por la cual se ordenó esta determinación. Obtenerla implicaría revisar cerca de 2.000 decisiones de las GD. No obstante, aun con este vacío, es alarmante la inactividad en los procesos de responsabilidad fiscal representada en el porcentaje de casos prescritos y caducados, a saber, el 21% del total de los procesos archivados; en los cuales, valga recalcar, estaban comprometidos 1.7 billones de pesos del erario público. Asimismo, es cuestionable el cometimiento de ciertos errores, violaciones de derechos e irregularidades sustanciales reflejadas en el porcentaje de procesos archivados por nulidad, los que sumaban cerca de 1.1 billones de pesos. Así pues, por inactividad y falta de capacidad, el Estado dejó de perseguir y percibir cerca de 3 billones de pesos. Por otra parte, solo se archivó el 18.1% de los procesos por resarcimiento del daño, pago y/o reposición del bien, representando una recuperación de no más de 1 billón de pesos en los últimos 8 años.

Gráfica 3. Causales de archivo en los procesos de responsabilidad fiscal de 2014 a 2021.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

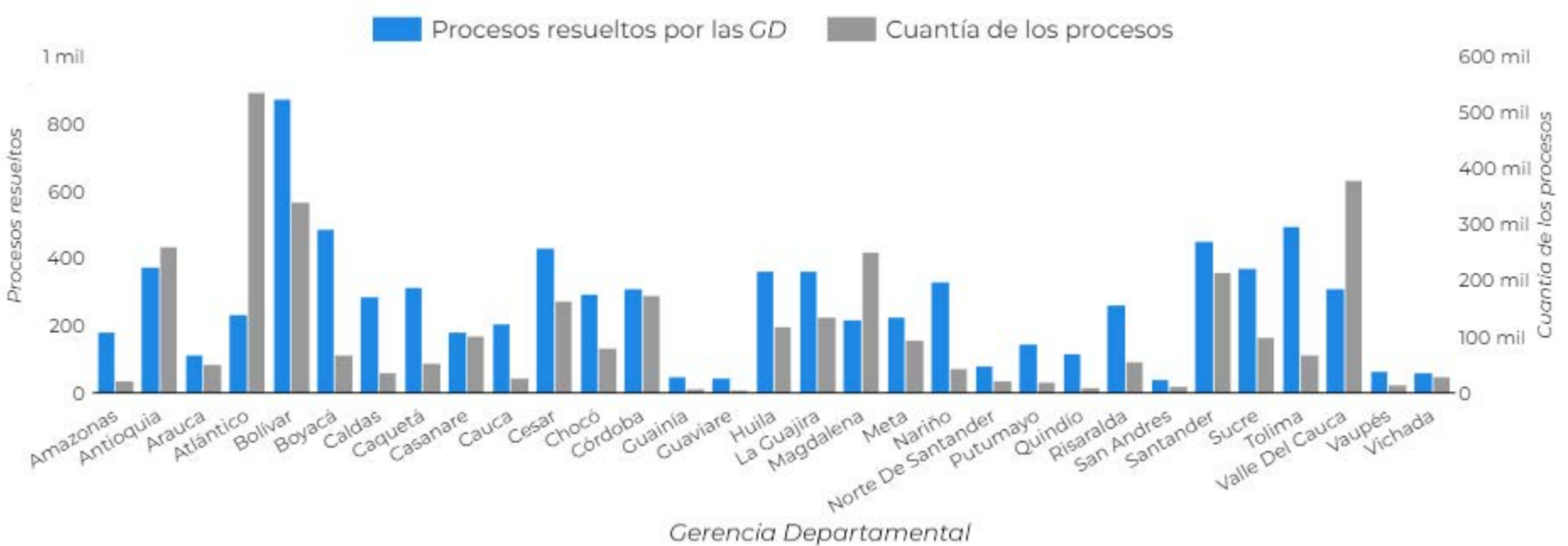
I.I. Análisis a nivel departamental

Dicho lo anterior, a continuación, se realiza el análisis a nivel desagregado por cada GD. Como se observará, no todas presentan el mismo comportamiento en cuanto a su gestión sobre los procesos de responsabilidad fiscal, por lo que es necesario estudiar, a nivel territorial, el trabajo de cada oficina regional en la vigilancia y control de los recursos públicos de su departamento.

Como se ilustra en la siguiente gráfica, existe una gran concentración de procesos de responsabilidad fiscal en seis departamentos (Bogotá D.C., Bolívar, Tolima, Boyacá, Santander y Cesar), los cuales ascienden 4.121 procesos que suman alrededor de 16 billones de pesos. Sin embargo, Bogotá posee la mayoría de los procesos con 1.382 para el periodo analizado, en los que estaban comprometidos más de 15 billones de pesos. Esto se explica, en parte, porque a la CGR se trasladan los casos de mayor cuantía y los más representativos, precisamente, para evitar que la investigación de estos termine en archivo por falta de diligencia y capacidad de las GD. Por esa razón, los casos con mayor impacto y trascendencia son abordados por la CGR. Sin embargo, en promedio cada GD atiende, resuelve y decide sobre el 93% de los procesos de responsabilidad fiscal que afectan a su departamento. Tan solo el 7% son enviados a la Unidad Central de la CGR, los cuales representan un valor cercano a 6 billones de pesos.

Por otro lado, las GD que resolvieron o decidieron menos procesos fueron Guainía, Guaviare y San Andrés; procesos que, en conjunto, sumaban una cuantía de 25 mil millones de pesos. Por su parte, las GD de Atlántico, Magdalena y Valle del Cauca, a pesar de que resolvieron pocos procesos (765), la cuantía comprometida en estos fue exorbitante. En conjunto, representaban un presunto detrimento patrimonial de 1.1 billones. En contraste, GD como la del Amazonas, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño y Risaralda resolvieron más procesos, pero por cuantías menores. De hecho, el presunto detrimento patrimonial implicado en los procesos de estas 6 GD (248 mil millones) representa apenas la cuarta parte del presunto daño al patrimonio investigado por las GD de Atlántico, Magdalena y Valle del Cauca.

Gráfica 4. Cuantías involucradas (millones de pesos) y cantidad de procesos de responsabilidad fiscal decididos entre 2014 y 2021 por Gerencia Departamental.¹⁸

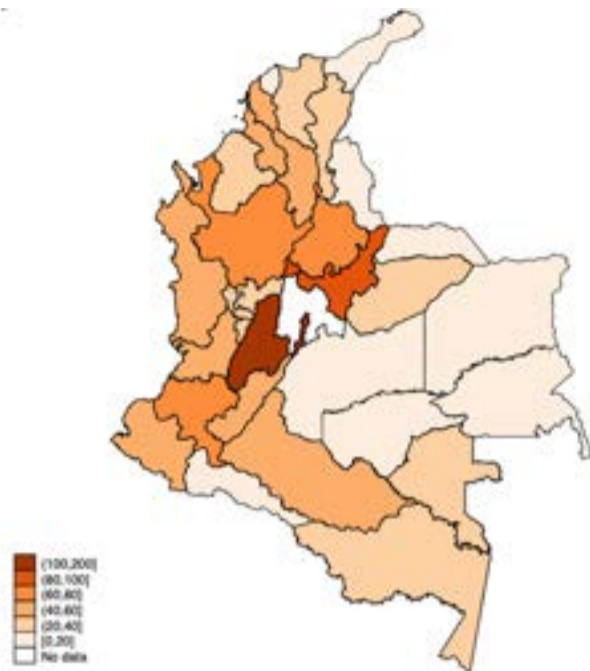


Fuente: Elaboración propia con información de CGR (2021)

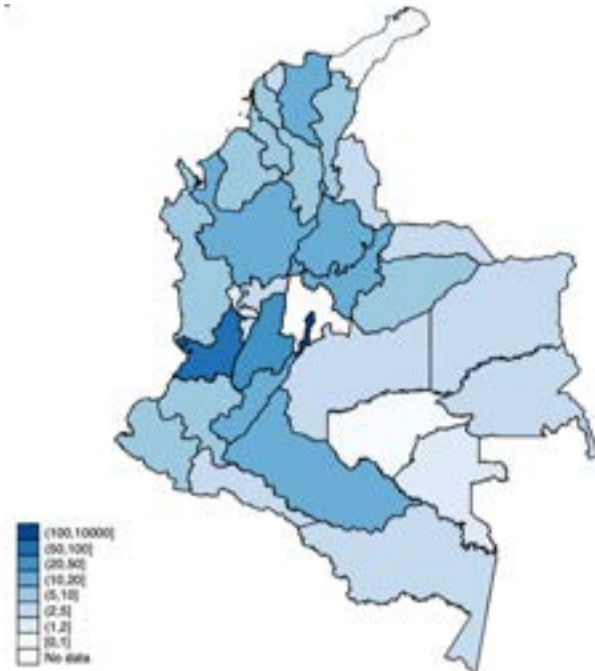
En cuanto a las GD que profieren la mayor cantidad de fallos con responsabilidad fiscal, esto es, responsabilizando a los causantes del detrimento patrimonial de los respectivos departamentos, como se muestra en la siguiente gráfica, se encuentran las de Tolima, Boyacá y Cauca, con 265 procesos que suman 38 mil millones. Sin embargo, como se muestra en la Gráfica 6, la GD del Valle del Cauca es la que ha proferido los fallos por mayor cuantía con responsabilidad fiscal (después de la sede central), por un total de aproximadamente 83 mil millones de pesos, que corresponden a 42 procesos para el periodo analizado.

¹⁸ Se excluyó la Unidad Central de la CGR.

Gráfica 5. Cantidad de procesos de fallos con responsabilidad fiscal entre 2014 a 2021 por Gerencia Departamental.



Gráfica 6. Cuantía involucrada en los procesos fallados con responsabilidad fiscal entre 2014 y 2021 por Gerencia Departamental



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Por su parte, las GD de Atlántico, Magdalena y Valle del Cauca representan, en promedio, las cuantías más altas por cada caso de responsabilidad fiscal que inician. En la primera, cada proceso iniciado compromete, en promedio, un presunto detrimento de 2 mil millones de pesos —siendo el valor por proceso más alto—, de los cuales solo el 0,38% puede ser recuperado mediante fallo de responsabilidad fiscal. Recaudar el 99,62% restante resultaría improbable, en tanto la mayoría de los casos finalizan con auto de archivo o con fallo sin responsabilidad fiscal. Las GD de La Guajira (0,66%), Risaralda (2,27%) y Bolívar (2,39%) presentan la misma tendencia: la posibilidad de recuperar el valor del daño al patrimonio es ínfima en proporción con la presunta cuantía comprometida en sus procesos. Por el contrario, las GD de Guainía, Quindío, Tolima y Caquetá —al igual que la sede central de la CGR— elevan tal probabilidad, en virtud de la cantidad de fallos en los que responsabilizan a los actores del daño patrimonial. Estas pueden recaudar un poco más del 30 % del valor total de los procesos que inician.

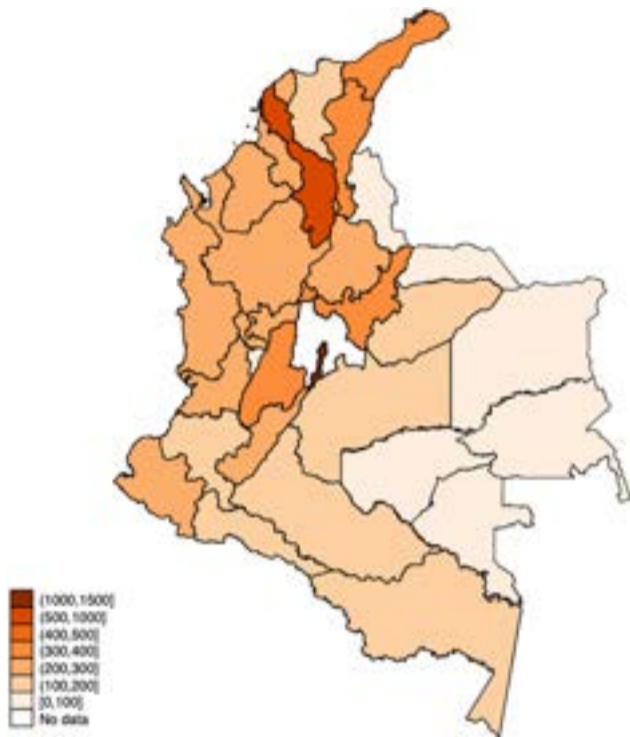
Lo anterior muestra que la eficacia de las GD no está relacionada, necesariamente, con la cantidad de procesos resueltos o decididos, sino que priorizar los que cuentan con una mayor afectación al patrimonio público resulta de suma relevancia a la hora de recuperar el valor del presunto daño, a través de fallos con responsabilidad fiscal. Por consiguiente, no se evidencia una relación entre la eficacia —en términos de la posibilidad de recuperar el valor— y la cantidad de procesos.

GD como la de Atlántico que, como se mencionó anteriormente, cuenta con la mayor cuantía comprometida por cada proceso (2 mil millones de pesos), sumó 234 procesos entre 2014 y 2021. Una cifra que se ubica por debajo de la media de los procesos tramitados por las GD, que equivale a 267. Aun así, no tiene la capacidad de recuperar el valor total de la posible afectación al patrimonio público. Caso contrario ocurre con la GD de Guainía que también cuenta con pocos casos, apenas 49, pero se caracteriza por una alta eficacia en la recuperación del valor adeudado. Asimismo, se evidencia una alta eficiencia en GD que cuentan con un alto número de casos, como la GD de Tolima, con 496 procesos, o la misma CGR. Esto refleja que la posibilidad de recuperación del valor no es directamente proporcional al número de procesos que finalizan las GD.

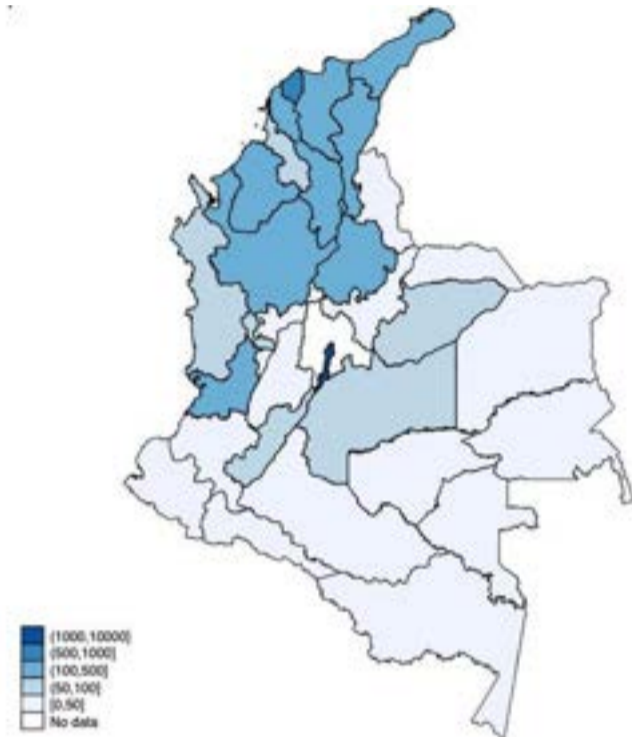
Con respecto a los procesos que terminan con archivo, la Gráfica 7 muestra que tan solo 8 GD, incluyendo el Distrito Capital, concentran más de la mitad de los procesos archivados (3.638 procesos de 7.069). Estas corresponden, de mayor a menor, a: Bogotá, Bolívar, La Guajira, Boyacá, Tolima, Cesar, Santander y Huila. En conjunto, contraen más de 9 billones de pesos comprometidos. De esas gerencias, la GD de La Guajira es la que, en proporción, presenta la mayor cantidad de procesos finalizados con auto de archivo, puesto que de cada 100 procesos que inicia, archiva 97 y, con ello, el 99% de la cuantía involucrada en estos.

Con respecto a la cuantía involucrada en los procesos de responsabilidad archivados, como se extrae de la Gráfica No. 8, mientras el nororiente del país archiva los casos con mayor cuantía involucrada —particularmente, el departamento de Atlántico—, la región de Amazonía presenta los valores más bajos.

Gráfica 7. Cantidad de procesos de responsabilidad fiscal archivados entre 2014 a 2021 por Gerencia Departamental.



Gráfica 8. Cuantía de los procesos de responsabilidad fiscal archivados entre 2014 a 2021 por Gerencia Departamental (cifras en miles de millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

En cuanto a las causales de archivo más preocupantes, esto es, aquellas que generan una alarma en la forma en que se gestionan y terminan los procesos de responsabilidad fiscal y reflejan la ausencia de capacidad técnica de las GD para llevar satisfactoriamente los procesos, se encuentran los archivados por: i) nulidad¹⁹; ii) caducidad²⁰ y iii) prescripción²¹. Como se muestra en el Gráfico 9, las gerencias de Bolívar, Caldas, Córdoba y Bogotá reúnen una cifra inquietante de 734 casos archivados por estas causales, que suman más de dos billones de pesos. La GD de Putumayo también llama la atención, dado que el 51 % de sus procesos terminan en archivo por las causales señaladas. En esta misma línea, se encuentran las GD de Atlántico, Valle del Cauca y Antioquia que concentran medio billón de pesos en procesos que finalizaron por las mismas causales de archivo y que, en consecuencia, no pudo ser reparado.

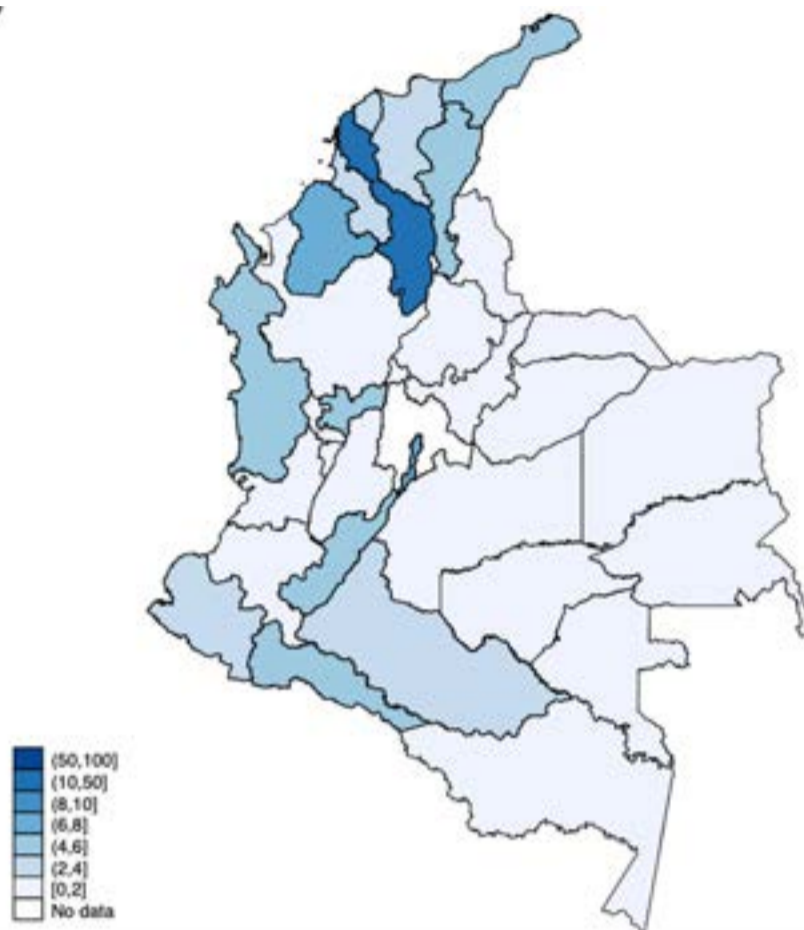
De las causales de archivo señaladas, el archivo por prescripción es la causal de mayor relevancia con 1.085 procesos (el 15% del total de procesos archivados) que suman 1,7 billones de pesos. Es menester recordar que se procede con esta decisión cuando después de 5 años, tras la apertura del proceso de responsabilidad fiscal iniciado por las GD, no se ha declarado el fallo correspondiente. Nuevamente, las GD de Córdoba y Bolívar no solo encabezan el listado de las gerencias con mayor número de procesos archivados por esta causal, sino que concentran casi la mitad (45%) de todos los procesos archivados por las GD, evidenciando la sistematicidad en que opera la justicia en materia fiscal en estos departamentos. De hecho, la cuantía comprometida en tales procesos prescritos suma 157 mil millones de pesos, es decir, el 9% de la suma total de los procesos archivados por prescripción entre 2014 y 2021.

19 Artículo 36 de la Ley 610 de 2000. Causales de nulidad. Son causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

20 Artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Caducidad. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

21 Artículo 9 de la Ley 610 de 2000. Prescripción. La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

Gráfica 9. Proporción del total de procesos archivados por Gerencia Departamental, por causales de prescripción, caducidad y nulidad (2014 a 2021).



Fuente: Elaboración propia con información de CGR (2021)

Por otra parte, existen otras causales de archivo del proceso de responsabilidad fiscal que no se traducen necesariamente en una baja gestión de las GD y, por lo tanto, no se ve afectado el patrimonio público. Estas se refieren al resarcimiento del daño, pago o reposición del bien y el no detrimento patrimonial, que representan el 18% del total de procesos archivados, como se presenta en la Gráfica 3. En las gerencias de Arauca, Quindío y La Guajira se evidencia un alto número de procesos que terminan en archivo por esta razón, los cuales representan aproximadamente la mitad de los casos de responsabilidad fiscal que son iniciados por las GD de estos tres departamentos. Esto, sin embargo, no representa una señal de alarma en términos de impunidad, dado que en estos casos no se ven comprometidos recursos públicos.

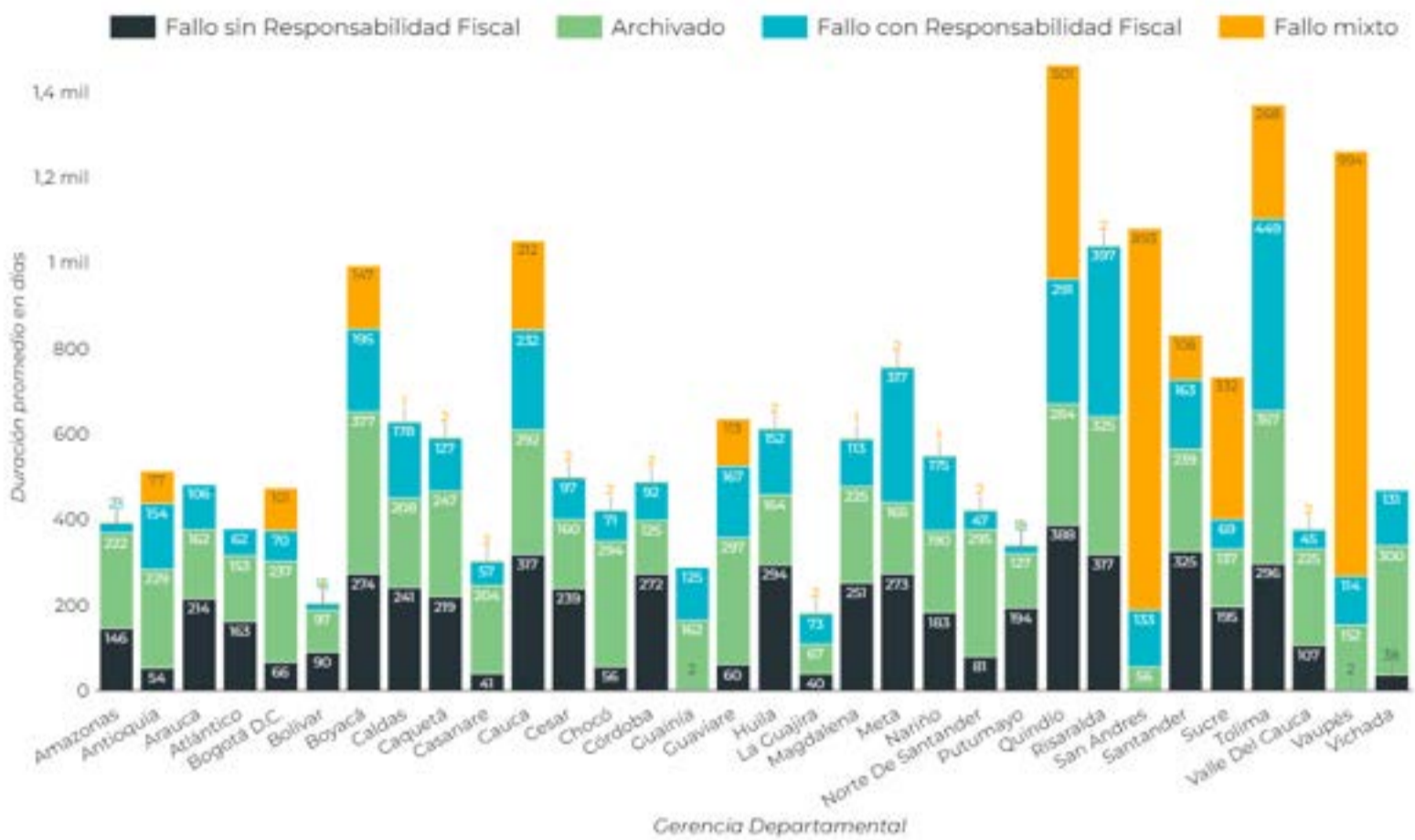
Con todo, el archivo de los procesos de responsabilidad fiscal es el común denominador de los procesos iniciados por todas las GD, con disparidades frente a algunos departamentos que están por encima de la media como Bolívar y Córdoba. Sin embargo, esto no se traduce siempre en una baja gestión y capacidad técnica para llevar a cabo los procesos con satisfacción. En otras gerencias como las de Boyacá, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima, la mayoría de los procesos son archivados por inexistencia de daño al patrimonio público.

I.II. Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal

Respecto a la duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal, como se ilustra en la Gráfica 10, las GD de Bolívar y La Guajira son las que tardan menos en investigar un hecho, desde la apertura del proceso hasta la fecha de fallo. Sin embargo, llama la atención que en la primera la gran mayoría de los procesos terminan sin fallo de responsabilidad fiscal y archivados (sobre todo por las causales de alarma), y en la segunda los procesos archivados se corresponden en su número con aquellos que terminan con fallo de responsabilidad fiscal. Es decir, en ambas GD, pareciera que por desidia no se profundiza en la investigación de los casos.

A lo anterior se suma el hecho que la GD de Bolívar es donde justamente finalizan más casos de responsabilidad fiscal, después de Bogotá, y en los que está comprometida una mayor cuantía -después del Atlántico y Valle del Cauca-, a saber, 341 mil millones de pesos. A pesar de ello, solo el 10% de sus procesos finaliza con fallo de responsabilidad fiscal.

Gráfica 10. Duración promedio de los procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021 por Gerencia Departamental desde su apertura hasta la fecha del fallo.



Fuente: Elaboración propia con información de CGR (2021)

Las GD de Caldas, Cauca y Risaralda tardan casi la misma cantidad de días en investigar los procesos que finalizan con auto de archivo, con responsabilidad y sin responsabilidad fiscal. Es decir, la variación temporal parece no depender de las particularidades y complejidades de cada proceso, pues, independientemente de la decisión final, estos parecieran terminar en un rango de tiempo muy similar. La singularidad de estas tres GD es que en el periodo 2014-2021 terminaron no más de 300 procesos cada una, en concreto, entre 206 y 287 procesos; y la cuantía involucrada en estos se encontraba entre 27 y 57 mil millones de pesos, una cantidad por debajo de la media de regionales. La GD de Cauca, por ejemplo, resolvió 206 procesos y la investigación de los procesos que terminaron con auto de archivo, con y sin fallo de responsabilidad fiscal, tardó más o menos lo mismo. Sin embargo, la cuantía comprometida en este caso fue baja en comparación con otros procesos adelantados por GD similares. Tal es el caso de las GD de Atlántico, Casanare, Córdoba y Magdalena, cuya cantidad de procesos se acerca a la de Cauca, pero las cuantías involucradas la sobrepasan por mucho. Así, entonces, la tendencia de esas tres GD a tardar aproximadamente la misma cantidad de tiempo en la investigación de sus procesos, independientemente de la decisión con que finalizan, puede deberse a la aplicación de procedimiento sistémicos y cíclicos para tramitarlos o, posiblemente, a la cantidad de procesos y la cuantía involucrada en estos. Lo anterior, sin desconocer el impacto directo que tiene el recurso humano y económico sobre la gestión de las GD.

Con respecto a las GD que tardan más en resolver los procesos, desde la apertura hasta el fallo, se encuentran en su orden: Quindío, Tolima, Vaupés, San Andrés, Cauca y Boyacá. Sin embargo, no todas tramitaron un alto volumen de procesos en el periodo comprendido entre 2014-2021: solo Tolima y Boyacá decidieron sobre alrededor de 500 procesos, mientras las demás GD tramitaron menos de la mitad de los procesos. En efecto, la tardanza en la finalización de los procesos difícilmente pueda atribuirse a la cantidad de los mismos. Ahora, al cruzar el tiempo con la cuantía comprometida en los procesos, se llega a la misma conclusión. Las GD que resolvieron los procesos con mayor cuantía involucrada fueron: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Santander y Valle del Cauca. No obstante, estas gerencias se caracterizan por no evidenciar un patrón en el tiempo requerido para finalizarlos. Todas promedian días disímiles, aunque no superiores a los días promediados por las seis GD iniciales. De allí que el tiempo de investigación tampoco sea directamente proporcional al monto comprometido en los procesos de responsabilidad fiscal.

Ahora bien, las GD de Quindío, Tolima, Vaupés, San Andrés, Cauca y Boyacá contraen un factor común: todas se caracterizan por lograr una cantidad significativa de fallos con responsabilidad fiscal. De hecho, la suma de estos fallos en las 6 gerencias representa el 25% del total de todos los procesos que terminaron con esta decisión. Por consiguiente, es factible afirmar que el tiempo de investigación de un proceso se extiende cuando se está más cerca de lograr la imputación con fallo de responsabilidad fiscal. Lo que sería coherente con la idea de que las GD que archivan más son las que tienen tiempos de ruta más rápidos.

Con respecto a los procesos que terminaron con fallo mixto²², llama la atención el tiempo promedio que tardaron en resolverlos las GD de Quindío, San Andrés, Sucre y Vaupés. Como se evidencia, son las GD que más días se tomaron para llegar a esos fallos, aun cuando este tipo de decisiones no es la predominante. De hecho, entre 2014 y 2021, las GD de San Andrés y Vaupés solo llegaron a este fallo en 1 proceso, cada una; Quindío en 2; y Sucre en 4. Las GD con más fallos mixtos fueron Antioquia, Boyacá y Santander, pero el tiempo que tardaron en resolverlos fue considerablemente inferior al de las cuatro primeras. Ahora, si bien se reconoce la complejidad de los procesos con fallo mixto, se debe tener presente que estas GD, a excepción de Sucre, finalizaron pocos procesos y tardaron mucho en hacerlo.

Finalmente, con respecto a los procesos que terminaron con fallo de responsabilidad fiscal y mixtos, se tiene que la GD que más tardó en aperturarlos —una vez radicado el caso— fue Córdoba. Sin embargo, después de su apertura, el sentido del fallo se decidió en menos de tres meses. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con las GD de Amazonas, Bolívar, Casanare y Valle del Cauca, entidades que dejan transcurrir mucho tiempo entre la radicación y la apertura, pero, una vez abren el proceso, tardan menos de dos meses en llegar a la imputación con fallo de responsabilidad fiscal o mixto. Ocurre lo contrario con las GD de Boyacá, Risaralda y Tolima que, pese a que tardan menos entre la radicación y la apertura, les toma más tiempo llegar a la decisión final, esto es, entre el doble y el triple de tiempo. En suma, por lo general, los casos que tardan más en aperturarse se deciden más rápido que aquellos que se aperturan de forma más celeré.

Capítulo II. Gestión de las GD en el marco de las dos últimas administraciones en la CGR

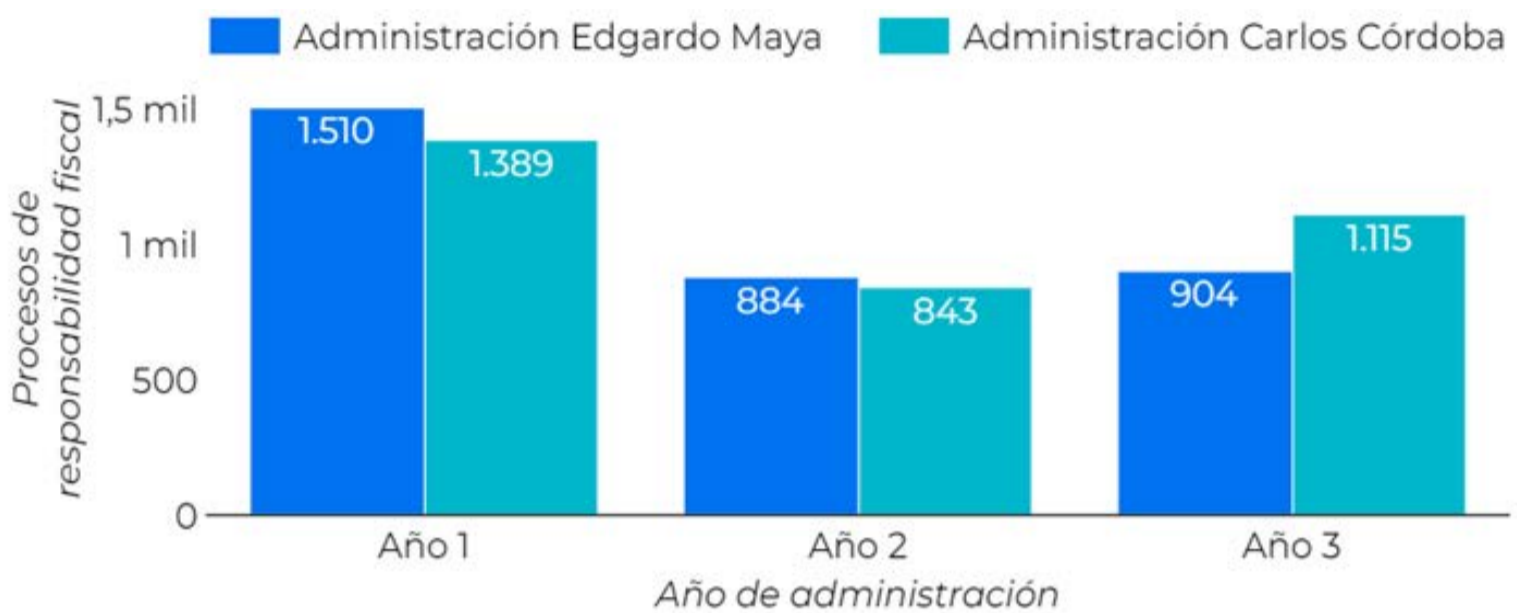
A propósito de la posible incidencia de las últimas dos administraciones en la Contraloría General —1) Edgardo Maya Villazón (2014-2018) y 2) Carlos Felipe Córdoba (2018-2022)— en la gestión de las GD²³, no se observa una variación considerable en el número de procesos de responsabilidad fiscal terminados entre un periodo y otro. En promedio, cada año finalizaban 1.107 casos. Mientras en el periodo 2014-2017 las GD finalizaron 3.298 procesos de responsabilidad fiscal, es decir, el 49.7% del total de los casos aquí analizados; entre 2018 y 2021 finalizaron 3.347, equivalente al 50.3%.

²² Procesos en los que se declaró la responsabilidad fiscal de algunos investigados y la ausencia de responsabilidad de otros.

²³ Dado que solo se cuenta con información consolidada hasta 2021, de cada administración -Contraloría- se evaluaron 3 años de gestión, no 4. En efecto, como el periodo de la primera administración inició en septiembre de 2014, para el análisis se procedió separando los años a partir de ese mes. Así, el primer año de la primera administración inicia en septiembre de 2014 y termina en agosto de 2015; el segundo en septiembre de 2015 hasta agosto de 2016 y el tercero en septiembre de 2016 hasta agosto de 2017. Con respecto a la segunda administración, esta inicia, entonces, en septiembre de 2018 y se analiza hasta agosto de 2021.

La diferencia entre los dos periodos fue apenas de 49 procesos; cifra que no denota un mérito distinguible en materia de gestión de las GD que pueda llevar a considerar que se atribuye a diferencias en la gestión de cada administración de la CGR. Sin embargo, llama la atención la estabilidad numérica de los procesos terminados en los dos últimos años de la primera administración y, por otro lado, la caída del número de procesos en el segundo año de ambas administraciones con respecto a su primer año (2014 y 2018), que significó una reducción del 41% y 39%, respectivamente.

Gráfica 11. Procesos de responsabilidad fiscal con decisión entre 2014 y 2021 por administraciones.



Fuente: Elaboración propia con información de CGR (2021)

Más allá del número total de casos finalizados, resulta aún más relevante la razón por la cual estos finalizaron. Como se observa en la siguiente gráfica, en ambas administraciones la constante fue la decisión de archivo de los procesos. Los datos de los dos periodos son bastante similares: mientras en el primero se archivaron 2.468 procesos, es decir, el 75% de los casos (que sumaban un presunto daño patrimonial de 4.6 billones de pesos); en el segundo, 2.391, esto es, el 71% de los procesos que finalizaron entre 2018 y 2021 (el equivalente a un presunto detrimento de 2 billones de pesos). Esta variación porcentual de apenas 4% da cuenta del poco impacto del cambio de administración en la CGR sobre las GD, pues, año tras año no se vislumbran variaciones notables. Contrario a ello, se patentiza una suerte de uniformidad en la gestión de las GD con respecto a la cantidad de procesos terminados y a las decisiones por las cuales finalizan.

Gráfica 12. Decisión de los procesos de responsabilidad fiscal de 2014 a 2021 por administraciones.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Bajo esta misma línea, el número de procesos terminados sin fallo de responsabilidad también presenta una gran similitud: en el periodo 2014-2017 se terminaron con dicho fallo 394 procesos, el 12% del total de casos terminados en ese rango de tiempo; y, entre 2018 y 2021, 365, el 11% de la totalidad de los procesos finalizados en esos años. La variación entre una y otra administración fue tan solo del 1%, el equivalente a 29 procesos de diferencia. Algo parecido ocurrió con los procesos finalizados con fallo de responsabilidad fiscal: en el primer periodo mencionado terminaron 410 procesos (los que sumaban una cuantía de 0.23 billones de pesos), es decir, el 12% del total de procesos terminados; y, en el segundo periodo, 535, esto es, el 16%, que sumaban un detrimento patrimonial de 3 billones de pesos.

Ahora bien, a pesar de que del análisis global de cada administración no se desprenden grandes diferencias en cuanto a la cantidad de procesos terminados y las decisiones finales tomadas por las GD, el análisis anualizado sí arroja dos distintivos: I) por un lado, el aumento de los procesos terminados con archivo entre 2014 y 2016 y la reducción progresiva de los procesos finalizados sin fallo de responsabilidad fiscal entre 2015 y 2017; II) y, por otro lado, el decrecimiento de los procesos de responsabilidad fiscal terminados por las GD en los últimos tres años de la segunda administración.

En el primer caso, durante la primera administración se pasó de 302 casos terminados con auto de archivo en 2014 a 956 en 2016, es decir, un aumento de 188% en 3 años, en que los recursos comprometidos ascendían a 178 mil millones de pesos. En promedio, cada año aumentaba en 42% el número de casos archivados. Con respecto a los procesos finalizados sin fallo de responsabilidad fiscal se pasó de 148 en 2015 a 54 en 2017, una reducción de 63%. En 2015, estos procesos sumaban un presunto detrimento patrimonial de 1.9 billones de pesos y, en 2017, de 1 billón de pesos. Así pues, en la primera administración se logra percibir un patrón con respecto al incremento de los casos de responsabilidad terminados con auto de archivo y una progresiva disminución en los procesos con y sin fallo de responsabilidad fiscal.

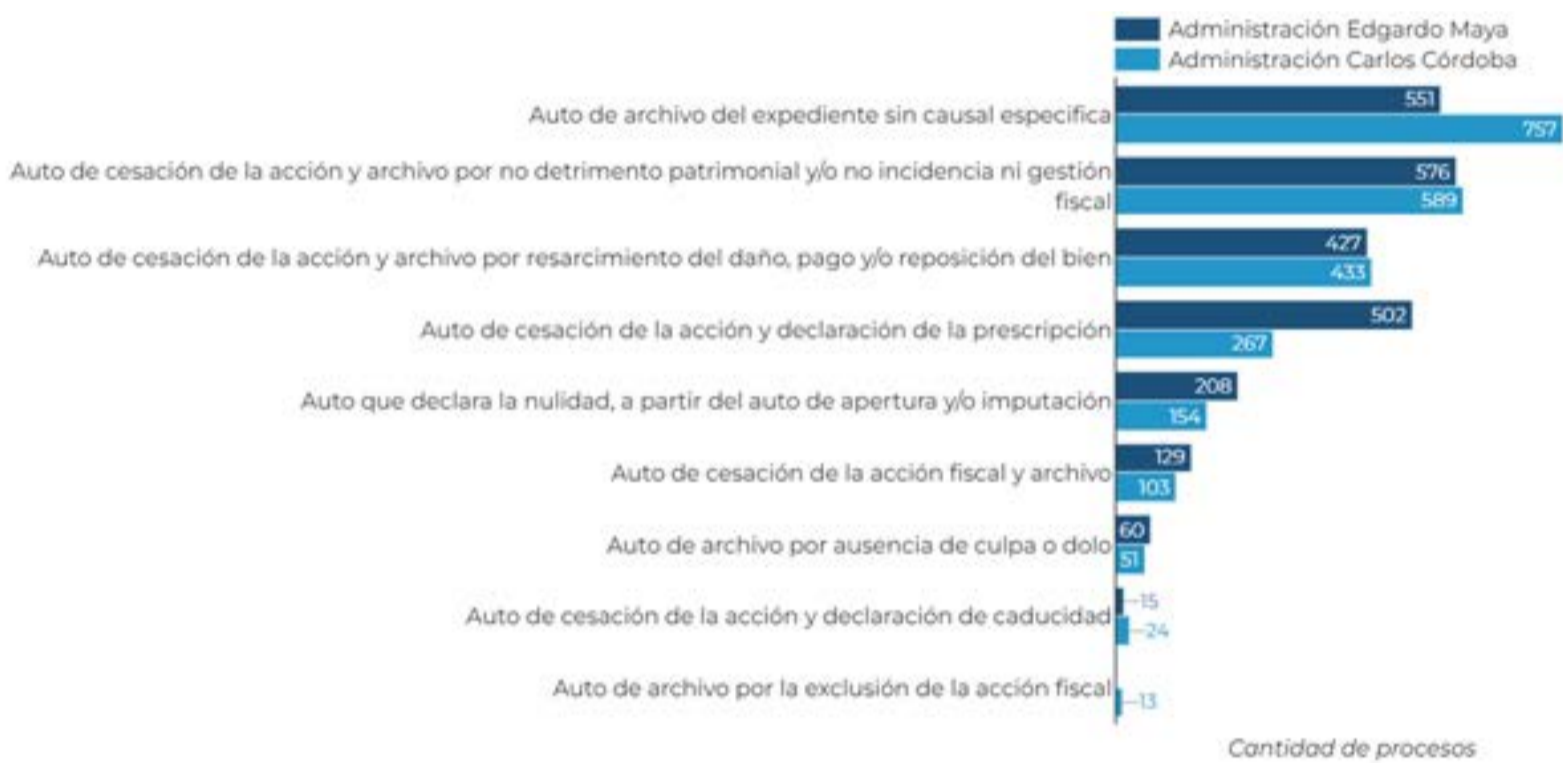
En el segundo caso y a diferencia de la primera administración, a partir del año 2019 hasta el 2021, se evidencia una caída en el número de casos finalizados con auto de archivo, pasando de 903 a 394, lo que representa una disminución del 56%. A su vez, en los procesos sin fallo de responsabilidad fiscal entre 2019 y 2020, pasando de 122 a 63, una reducción del 48%; y en el número de procesos terminados con fallo de responsabilidad fiscal, que pasó de 166 en 2019 a 156 en 2021, es decir, tuvo una disminución del 6%. A partir del año 2021 estos números empiezan a aumentar con respecto al año 2020: de hecho, de los 6 años analizados, 2021 fue el segundo año con más procesos finalizados con fallos con responsabilidad fiscal (el primero fue 2019), en los cuales estaban implicados cerca de 3 billones de pesos.

En este orden de ideas, el comportamiento anual es más variado que el arrojado del análisis general que abarca el universo de los 3 años de cada administración o contraloría. Aun así, es más que evidente la tendencia de las GD a archivar los procesos de responsabilidad fiscal: a pesar de que el número varía año tras año, estos procesos exceden por mucho el número de procesos que finalizan con fallo. En efecto, difícilmente se pueda afirmar la incidencia del cambio de dirección en la CGR en la gestión de las GD, por lo cual no se puede deducir un posible impacto en la gestión de las GD producto de las directrices o lineamientos dictaminados desde la CGR. Contrario a ello, como se mencionó, la diferencia en la cantidad de procesos terminados fue de apenas 49 y el cuantioso número de procesos terminados con decisión de archivo constituye un patrón en la línea de tiempo 2014-2021.

Con respecto a las decisiones de archivo, pese a que no se tiene información sobre la razón de fondo que llevó a esta determinación en cerca del 30% de los procesos, llama la atención la correspondencia —en ambas administraciones— en el número de procesos terminados por las GD con: i) auto de cesación de la acción y archivo por no detrimento patrimonial o no incidencia de la gestión fiscal y ii) auto de cesación de la acción y archivo por resarcimiento del daño.

Como se observa en el gráfico a continuación, con el primer auto mencionado, en el periodo 2014-2017, las GD cesaron la acción fiscal de 576 procesos que sumaban un presunto detrimento patrimonial de 975 mil millones de pesos; con el segundo auto, 427, el equivalente a un resarcimiento del daño por cuantía de 234 mil millones de pesos. En línea con estos resultados, entre 2018 y 2021, con el primero, las GD archivaron 589 procesos en los que, al parecer, estaban comprometidos 523 mil millones de pesos; con el segundo tipo de auto se archivaron 433, representados en una reparación al patrimonio público por cuantía de 127 mil millones de pesos. Así pues, mientras en la primera administración el 30% del total de procesos archivados²⁴ terminaron por no detrimento patrimonial y el 22% por reposición del daño; en la segunda administración, dichos porcentajes corresponden al 36% y 26%, respectivamente. Por consiguiente, al igual que en las categorías anteriormente analizadas, el trabajo de las GD en estos dos aspectos no obtuvo variaciones considerables que puedan adjudicarse al cambio de administración.

Gráfica 13. Procesos de responsabilidad fiscal archivados de 2014 a 2021 por tipo de archivo y administración.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Lo mismo ocurre con los procesos archivados por nulidad y caducidad. En la primera administración se encontraron 223 de estos procesos, es decir, el 12% del total de procesos archivados en ese periodo y, en la segunda, 178, esto es, el 11%. Lo alarmante de estos resultados, además de la cantidad de procesos, radica en la cuantía comprometida: debido a ambas determinaciones, en la primera administración posiblemente no se efectuó una reparación al patrimonio público por cerca de 389 mil millones de pesos y, en la segunda, por aproximadamente 195 mil millones de pesos. Así pues, el cambio de administración en la CGR tampoco alteró el trabajo de las GD en materia de prevención de errores de procedimiento y celeridad en la apertura de los procesos de responsabilidad fiscal. Contrario a ello, ambas administraciones mantuvieron números semejantes.

Ahora, si bien no se presentan cambios importantes entre una administración y otra con respecto a la gestión de las GD, sí se evidencia una gran variación en el número de procesos con auto de cesación de la acción fiscal por prescripción. Entre 2014 y 2017 prescribieron 502 procesos en los que estaban comprometidos cerca de 1.1 billones de pesos, es decir, el 26% del total de procesos archivados en ese periodo. En contraste, entre 2018 y 2021 prescribieron 267 —aproximadamente la mitad— por una cuantía total de 0.18 billones de pesos, el equivalente al 16% de todos los casos terminados en archivo.

²⁴ De este cálculo se excluyen los 1.308 procesos archivados sin información acerca de la razón de tal determinación.

Así, a pesar del parentesco de ambas administraciones en los datos que arrojan las categorías analizadas, la categoría concerniente a los procesos de responsabilidad fiscal archivados por prescripción, es de las pocas que muestra cambios significativos, lo cual puede guardar relación con el aumento de procesos terminados con fallo de responsabilidad fiscal entre 2018 y 2021 que, con respecto al periodo 2014-2017, presentó un incremento del 31%.

Capítulo III. Fallos de responsabilidad fiscal y procesos de cobro coactivo por GD

El proceso de cobro coactivo a cargo de la CGR se refiere al proceso de cobro directo de la cuantía del fallo por responsabilidad fiscal, por parte de los actores causantes de la afectación al patrimonio público, es decir, una vez se profiere el fallo con responsabilidad fiscal. La jurisdicción coactiva prescinde de la necesidad de un juez parte, debido a la eficacia que requiere el proceso de recuperación de dineros de las entidades públicas afectadas en cada departamento del país. Esto implica que la recuperación del valor correspondiente al patrimonio afectado deba ser un proceso que tenga como principio la rapidez del recaudo. Por esta razón, la jurisdicción coactiva actúa tan pronto le es trasladado el proceso ejecutoriado, sin que medie algún tiempo legal para iniciar el proceso de cobro a favor del Estado.

Pese a la imperiosidad existente en materia de recaudo, contemplada en la jurisdicción coactiva, lo cierto es que muchos procesos de cobro coactivo a cargo de las GD se encuentran vigentes²⁵ a 2021 desde años atrás, incluso desde 1983, año en el que aún aparecen tres procesos sin pago de la deuda. Sin embargo, más de la mitad de los procesos de cobro coactivo vigentes desde 2014 hasta 2021 cuentan con fallo con responsabilidad fiscal imputado en los últimos 8 años.

Desde 2014 hasta 2021, se registraron 2.440 procesos únicos en cobro coactivo. De este total, el 50,5% corresponde a fallos declarados entre 2014 y 2021, que involucran una cuantía de más de 4.5 billones de pesos y tienen un tiempo de duración promedio de 10 años. El 49,5% restante, corresponde a fallos declarados en períodos anteriores a 2014, pero que, al no haber pagado la deuda, continuaron vigentes; estos tienen una duración promedio de 8 años y suman un poco más de 2 billones de pesos sin reparar.

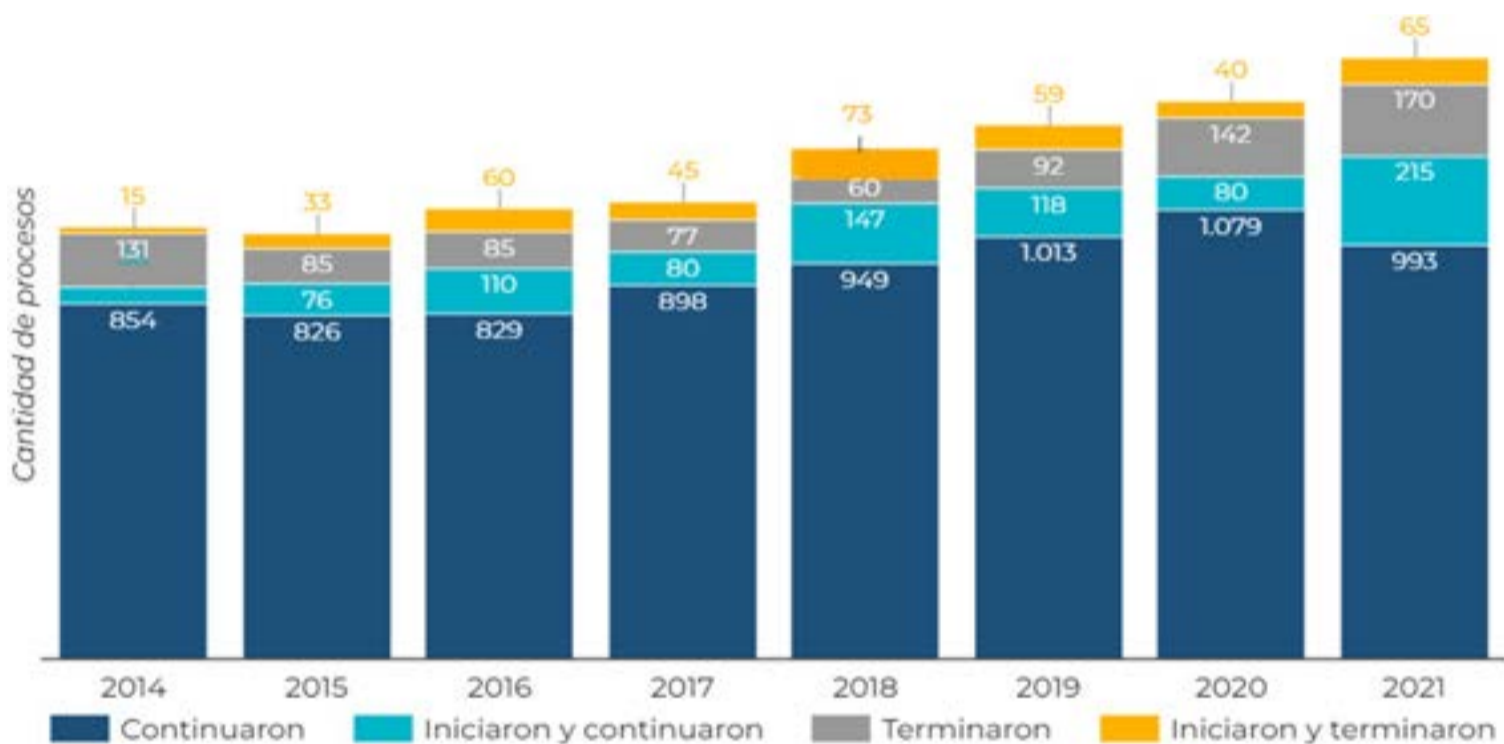
En efecto, entre 2014 y 2021, la cuantía de los 2.440 procesos asciende a más de 6.5 billones de pesos y el valor de los procesos que a 2021 no terminaron de pagar su deuda (1.208) representa el 89 % de esa suma, la cual equivale a un poco más del valor total de los procesos con fallo de responsabilidad fiscal finalizados entre 2014 y 2021 (que arrojan un daño al patrimonio por 5.9 billones de pesos). Esta diferencia se explica porque algunos procesos de cobro coactivo, a diferencia de los fallos con responsabilidad fiscal, provienen de años anteriores a 2014.

Ahora bien, aunque los procesos de cobro coactivo deberían coincidir con los procesos con fallo de responsabilidad fiscal evaluados en el Capítulo I del presente Boletín, existe un 16% de procesos de fallo mixto y con responsabilidad fiscal que no se registraron en los de cobro coactivo, correspondiente a 243 casos. Esto se explica, en parte, porque la unidad de cobro coactivo puede devolver el proceso por algún vicio en su trámite, entre otros factores.

25 En este caso, los procesos vigentes son aquellos que, a corte de 2021, aún no han pagado la totalidad de su deuda. Estos corresponden a procesos en cobro coactivo que continuaron vigentes de años anteriores y/o iniciaron en 2021, como lo muestra la gráfica No. 14.

El siguiente gráfico muestra información sobre los procesos de cobro coactivo vigentes en cada año, desde 2014 hasta 2021. En este se presentan cuatro categorías: la primera de ellas se denomina “iniciaron y terminaron” y hace referencia a los procesos que en el año de referencia son iniciados por la unidad de cobro coactivo y que finalizan el mismo año en que se abre el proceso. La segunda categoría se denomina “terminaron” y son los procesos que venían de años anteriores a 2014 y finalizan en el año indicado. La tercera, denominada “iniciaron y continuaron”, refiere a los procesos iniciados anualmente por la GD, pero cuyo cobro no se efectuó ese mismo año, sino que continuó vigente en el siguiente año. Por último, se encuentra la categoría “continuaron”, que a diferencia de la anterior, son procesos que no iniciaron en el año que se señala, sino que empezaron a pagar en años anteriores, siguen pagando en el año señalado y continúan vigentes para el siguiente periodo. Estas dos últimas categorías, en las que se encuentra la inmensa mayoría de procesos, agrupan los casos que no han saldado su deuda con el Estado y, en consecuencia, continúan vigentes.

Gráfica 14. Procesos de responsabilidad fiscal archivados de 2014 a 2021 por tipo de archivo y administración.

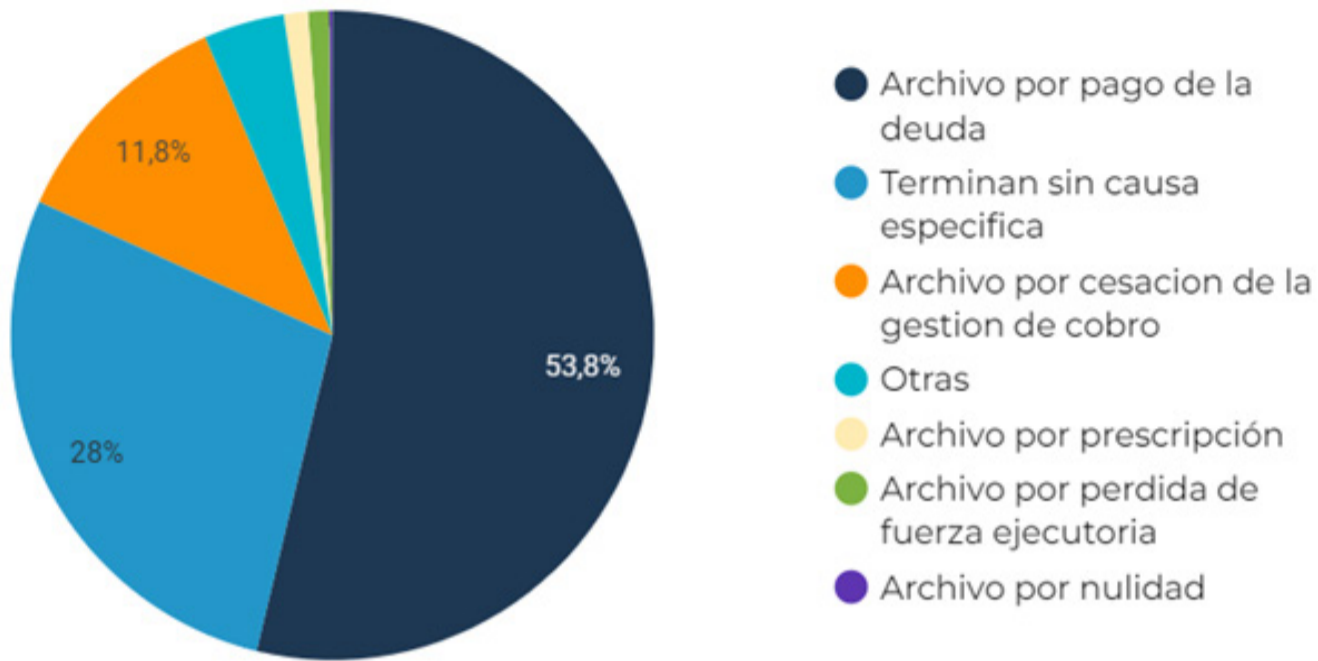


Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Del total de procesos de cobro coactivo, los que terminan con prontitud, es decir, el mismo año en que inician, representan apenas el 4% del promedio de procesos anuales. Lo mismo sucede con los procesos terminados anualmente y que provienen de años anteriores, estos corresponden al 8%. Sumando estas dos categorías se tiene, entonces, que cada año concluye el 12% de los procesos en cobro coactivo; un porcentaje alarmante teniendo en cuenta que: la cifra de los procesos que inician cada año es del 9%, la de los que continúan del 78% y que muchos de estos no finalizan por el pago de la deuda sino, en ciertos casos, por la incapacidad de las GD de recuperar el dinero. Lo anterior revela el inquietante número de procesos de cobro coactivo sin pago de la obligación, los cuales cuantifican un daño al patrimonio público, aún sin reparar, cercano a 5.89 billones de pesos.

Dicho lo anterior, es importante aclarar que, aunque a primera vista pareciera que un proceso de cobro coactivo finalizado es un proceso exitoso, y en la mayoría de los casos el proceso efectivamente se cierra o se archiva porque se completa el pago de la obligación, esto no siempre ocurre: en algunas ocasiones el proceso de cobro coactivo es archivado dado que resulta difícil para la GD recuperar el dinero cuando ha pasado mucho tiempo desde su fallo. Esto se conoce como pérdida de fuerza ejecutoria y quiere decir que se decide archivar el caso por falta de capacidad o voluntad para recuperar el dinero declarado como daño patrimonial, el cual, se recuerda, tiene responsables fiscales e implica la sentencia de un fallo con responsabilidad fiscal. A pesar de esto, se archiva el proceso de cobro coactivo por la imposibilidad práctica del recaudo.

Gráfica 15. Causales de terminación de los procesos de cobro coactivo entre 2014 y 2021.



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Como se acaba de ilustrar, del total de procesos de cobro coactivo terminados a 2021, se tiene que 175 culminaron con archivo por prescripción, cesación del cobro, nulidad o pérdida de fuerza ejecutoria (14%). Estos procesos sumaban un daño al patrimonio público por 12.564 millones de pesos, los cuales, en consecuencia, nunca se recuperaron. Es por ello que el análisis de los procesos de cobro coactivo que terminan debe ser diferencial, siendo inexacto afirmar que todos terminan en virtud del pago total de la sanción impuesta. Por su parte, más del 50% de los procesos terminados fueron archivados por pago de la deuda, la cual ascendía a más de 252 mil millones de pesos.

Por otro lado, en cuanto a las gerencias que les corresponde efectuar el cobro, la Unidad Central de Bogotá concentra el 94% de la cuantía de todos los procesos de cobro coactivo, por valor de 6,2 billones de pesos; dinero involucrado en solo 502 procesos (20% del total de procesos de cobro coactivo). Esto refleja lo señalado anteriormente, con respecto a que la CGR, Unidad Central, asume los procesos de mayor relevancia para el país y de mayor cuantía, como lo son los casos de: Reficar, Hidroituango, Saludcoop, entre otros que han afectado notoriamente las finanzas públicas del Estado.

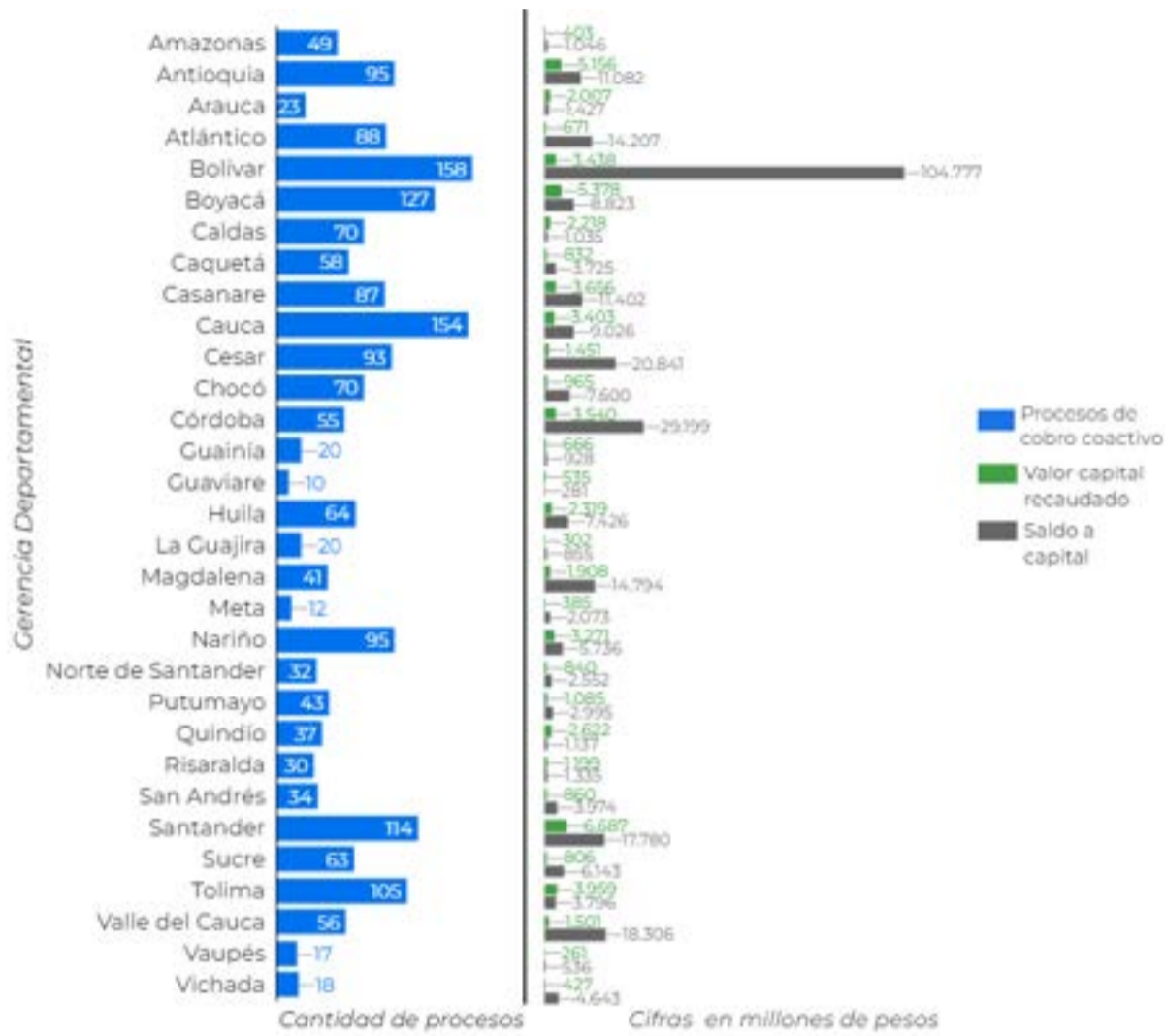
Excluyendo del análisis a la CGR, Unidad Central, el valor de los procesos de cobro coactivo entre 2014 y 2021 apenas suma 382 mil millones de pesos, de los cuales el 40% corresponde a procesos anteriores a 2014, que suman 152 mil millones de pesos. Esta cifra, dado el largo tiempo transcurrido, se avizora que será de difícil recaudo y, además, revela la incapacidad prevalente de las GD en su misión de cobro y recaudo. Al respecto, la GD de Bolívar, como se observa en la gráfica No. 16, concentra 158 procesos de cobro coactivo vigentes, los cuales suman más de 100 mil millones de pesos, y de los que tan solo ha recaudado el 3%. De esos 158 procesos, 92 iniciaron antes de 2014, es decir, el 58%, lo que indica que Bolívar concentra un 20% más de procesos anteriores a 2014 que el promedio de las GD.

26 Ley 734 de 2002. Artículo 34. Numeral 2: Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

27 Ley 734 de 2002. Artículo 34. Numeral 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Ese mismo comportamiento lo exhiben las GD de Cauca, Boyacá y Santander que, en conjunto, suman 395 procesos por un valor de 51 mil millones de pesos y un porcentaje promedio de recaudo del 30%. Así, entonces, además de que las dos primeras GD (Cauca y Boyacá) se caracterizan por finalizar un alto número de procesos con fallo de responsabilidad fiscal, también sobresalen por su baja eficiencia para dar cumplimiento a los mismos. De allí que la eficacia del recaudo por parte de las GD no guarde relación alguna con la cantidad de procesos finalizados con fallo de responsabilidad fiscal.

Gráfica 16. Procesos de cobro coactivo por con su respectivo valor recaudado y saldo a capital (2014 a 2021).



Fuente: Elaboración propia con información de la CGR (2021)

Adicional a Bolívar, Cauca, Boyacá y Santander, también se hallan Córdoba y Valle del Cauca que, pese a no tener una cantidad considerable de procesos, los que tienen involucran una cuantía considerable cercana a los 52 mil millones de pesos. Sin embargo, solo han logrado recaudar aproximadamente el 10% de lo adeudado. En contraste, las GD que representan un mayor valor de recaudo son las de Quindío, Caldas, Guaviare, Arauca, Tolima, Risaralda y Guainía, las cuales concentran un recaudo de 13 mil millones de pesos, de un total adeudado de 23 mil millones de pesos. De estas, sobresalen las cinco primeras: Quindío, Caldas, Guaviare, Arauca y Tolima, caracterizadas por recaudar un valor superior al saldo a capital, es decir, más del 50% de la deuda total, lo que indica una buena gestión de cobro por parte de la jurisdicción coactiva de dichos departamentos. Es menester destacar que GD de Tolima, además de contar con un porcentaje de recaudo del 51%, finalizó una cantidad considerable de procesos con fallo de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, llama la atención algunas GD que no solo tienen una proporción de recaudo muy inferior a la cuantía de los procesos de cobro coactivo, sino que también tienen muy pocos procesos con fallo de responsabilidad fiscal. Por ejemplo, Atlántico, que presenta un porcentaje de recaudo apenas del 4% y entre 2014 y 2021 solo falló 14 procesos con responsabilidad fiscal. Este mismo comportamiento se replica en las GD de Vichada, Córdoba y Meta que, en promedio, tienen una tasa de recaudo del 12% y apenas finalizaron 47 con fallo de responsabilidad, es decir, el 4% de todos los procesos fallados con responsabilidad en el periodo 2014-2021 —excluyendo los de la unidad central.

En términos generales, a propósito de la eficacia del recaudo o la recuperación del patrimonio público, resulta preocupante que la mayoría de GD registren un saldo a capital superior al valor recaudado. Del total de procesos aquí analizados, se ha logrado recuperar apenas el 6% del patrimonio público perjudicado, es decir, 0.3 de 6.5 billones de pesos.

Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- 1** A pesar de que las GD solo trasladan a la CGR sede Bogotá, aproximadamente, el 7% de los procesos de responsabilidad fiscal que afectan a su departamento, esta cifra representa un valor aproximado de 6 billones de pesos. A su vez, esta Contraloría concentra la mayoría de los procesos tanto en cantidad como en cuantía. Lo anterior se explica por la capacidad técnica y el elevado número de personal con el que cuenta, lo que devela la alta dependencia que existe a nivel territorial por parte de las GD. Sin embargo, también existe una elevada concentración de procesos de responsabilidad fiscal en las GD de Bolívar, Tolima, Boyacá, Santander y Cesar, gerencias que tienen a su cargo una tercera parte del total de estos procesos (sin incluir Bogotá).
- 2** Las GD decidieron sobre 9.664 procesos de responsabilidad fiscal durante el periodo analizado. Sin embargo, el 73% terminaron en archivo. Las causales de archivo no se encuentran especificadas en detalle en casi el 30% de casos, lo que afectó la precisión del análisis. Sin embargo, es claro que existen 3 causales preocupantes en materia de archivo: nulidad, caducidad y prescripción, que suman el 22.9% de los casos de archivo, el equivalente a un daño al patrimonio público por más de 2 billones de pesos.
- 3** Es preocupante el control fiscal de las GD de Bolívar, La Guajira, Cesar y Santander. En el periodo analizado, estas gerencias sobresalieron por el cuantioso número de procesos de responsabilidad archivados. Bolívar, además de ser una de las GD que más concentra procesos y de las que menos tarda en la investigación, presenta un número inquietante de casos archivados por nulidad, caducidad y prescripción, los cuales suman una cuantía irrecuperable de 134 mil millones de pesos. A su vez, concentra un alto número de procesos de cobro coactivo vigentes que suman más de 100 mil millones de pesos, de los que tan solo ha recaudado el 3%. La GD de Guajira, por su parte, presenta la mayor cantidad de procesos finalizados con auto de archivo y, al igual que Bolívar, es de las que tarda menos en finalizar las investigaciones. Cesar y Santander, adicional a los procesos archivados, se destacan entre las demás por proferir la mayor cantidad de fallos sin responsabilidad fiscal.
- 4** Las GD del Tolima, Boyacá y Cauca proferieron la mayor cantidad de fallos con responsabilidad fiscal durante el período de tiempo analizado. Las dos primeras, a su vez, se encuentran entre las 6 gerencias con mayor cantidad de procesos terminados entre 2014 y 2021 y, a pesar de que gran parte de estos terminaron en archivo, la mayoría lo fue por inexistencia de daño al patrimonio público. Ambas, además, tardan más en resolver los procesos de responsabilidad fiscal —desde la apertura hasta el fallo. No obstante, como se sostuvo, muchos de estos finalizan con la individualización de los responsables fiscales.
- 5** No se evidencian cambios significativos en el desempeño de las GD entre las dos últimas administraciones de la CGR —1) Edgardo Maya Villazón (2014-2018) y 2) Carlos Felipe Córdoba (2018-2022)—, con respecto al número de procesos de responsabilidad fiscal terminados, así como a las decisiones por las cuales finalizan y la gestión en materia de recaudo. De allí que no sea posible deducir un posible impacto en la gestión de las GD producto de las directrices o lineamientos dictaminados desde la dirección de la CGR para el período de tiempo analizado.

- 6** En cuanto al recaudo fiscal, tan solo las GD de Quindío, Caldas, Guaviare, Arauca y Tolima registraron en sus cuentas un valor de recaudo superior al valor correspondiente al saldo pendiente, lo cual muestra su buena gestión y eficiencia. No obstante, en los casos restantes el valor recaudado permanece en niveles muy inferiores, especialmente, en las GD de Bolívar, Córdoba, Atlántico y Cesar, donde el porcentaje de recaudo no supera el 6%. De hecho, del total de procesos de cobro coactivos estudiados, solo se ha logrado recuperar apenas el 6% del patrimonio público, es decir, 0.3 de 6.5 billones de pesos.
- 7** La pérdida de fuerza ejecutoria, prescripción y cesación del cobro, representan el 14% de los procesos de cobro coactivos archivados, lo que se traduce en la imposibilidad de recaudar cerca de 13 mil millones de pesos del patrimonio público perjudicado. Esto refleja la incapacidad de las GD de reintegrar los dineros públicos del Estado a sus finanzas departamentales.
- 8** Si bien las sucursales departamentales deberían descentralizar las acciones de la CGR, no están haciendo bien su tarea en el territorio en sanción ni en la recuperación del dinero público. Asimismo, tampoco están tratando los casos regionales más complejos y de mayor envergadura, pues estos terminan centralizados en Bogotá. Es decir, su alcance territorial es muy limitado. De allí que surja el interrogante acerca de la necesidad de replantear el funcionamiento territorial de la CGR y su estructura institucional.

Recomendaciones

- * Realizar vigilancia especial y periódica a la gestión fiscal de aquellas GD cuyo nivel de recaudo es insignificante con respecto al saldo del capital adeudado, por ejemplo: Bolívar, Atlántico, Cesar, Santander, Magdalena, Córdoba y Valle del Cauca. Asimismo, a aquellas que se caracterizan por archivar la mayoría de sus procesos por caducidad, prescripción y nulidad, estas son: Bolívar, Caldas, Córdoba, Bogotá, Putumayo, Atlántico, Valle del Cauca y Antioquia. Acciones como estas, dirigidas a fortalecer la vigilancia fiscal, son determinantes para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.
- * Formar a contralores territoriales, así como a auditores, en las metodologías y guías de auditoría. Esto implica desarrollar criterios y procedimientos unificados que les permita, por ejemplo, tener claridad en la terminología común, como en la noción de daño patrimonial (presupuesto necesario para iniciar el proceso de responsabilidad fiscal), condición, daño y efecto; conceptos que aún siguen siendo difusos y, en efecto, condicionan la existencia misma del proceso y el adecuado desarrollo del mismo. Con miras a este fin, además de profesionalizar a contralores y auditores, también se podría considerar la posibilidad de ampliar el personal, dando cabida a otras ciencias sociales y exactas que contribuyan a la cualificación de la gestión fiscal del país. De lo anterior se puede derivar un aumento en el número de fallos con responsabilidad fiscal, lo que, adicional a la reparación del patrimonio público, impactaría de manera positiva la percepción ciudadana sobre la gestión fiscal.

- * Flexibilizar los requisitos mínimos exigidos para abrir un proceso de responsabilidad fiscal producto de denuncias que recibe la entidad de control por parte de la ciudadanía, veedores, partidos políticos, entre otros actores sociales. Esto, con el fin de incentivar la denuncia y el control social sobre la administración del presupuesto público. Para ello, entonces, debe entenderse la denuncia como una expresión probatoria, más allá de que esta contenga elementos de prueba objetivos, pertinentes, factuales, claros, precisos, suficientes, verificables y útiles.
- * Establecer un plan de acción de recaudo para aquellos procesos de cobro coactivo que aún permanecen vigentes a pesar de que su fecha de apertura de cobro inició antes de 2014, es decir, procesos que llevan más de 8 años y representan una suma considerable en términos de la cuantía que está pendiente de recuperarse. En este punto es importante priorizar los procesos de cobro más antiguos y de mayor valor.

Referencias

- * CGR. (2020). Guía de auditoría territorial, en el marco de las normas internacionales - ISSAI - GAT versión 2.1. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/1810367/Guia+de+Auditoria+Territorial+GAT+V.2.1+-+11-2020.pdf/9bd3052c-e913-6ea0-4b86-4201179b3df0?t=1660667248270>
- * Pineda. (2017). Diagnóstico del control fiscal en Colombia: una aproximación desde el análisis de la gestión misional de las contralorías territoriales. Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/35108/u806799.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- * Contraloría General de la República. (2 de mayo de 2022). Radicado de respuesta No. 2022EE0073726. Bogotá, Colombia.
- * Contraloría General de la República. (3 de mayo de 2022). Radicado de respuesta No. 2022EE0096421. Bogotá, Colombia.

Leyes consultadas

- * Congreso de la República de Colombia. (26 de julio de 1923). Sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. [Ley 42 de 1923].
- * Congreso de la República de Colombia. (28 de abril de 1975). Por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones. [Ley 20 de 1975].
- * Congreso de la República de Colombia. (18 de septiembre de 2019). Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. [Acto legislativo 04 de 2019].
- * Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2000). Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. [Ley 610 de 2000].
- * Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de mayo de 2017) Sentencia C-340/07. Ref. Expediente D-6536.
- * Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 267.



BOLETTÍN

FISCAL



GESTIÓN FISCAL
DE LAS GERENCIAS
DEPARTAMENTALES