CAPÍTULO III

RESULTADOS DEL PROCESO AUDITOR:

HALLAZGOS Y PROCESOS FISCALES

RESULTS OF THE AUDITING PROCESS: FINDINGS AND FISCAL PROCESSES

Tatiana Ordóñez Vásquez²⁰

86

Resumen

El proceso auditor adelantado por los órganos de control fiscal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 generó, según la evidencia empírica 23.178 hallazgos fiscales.

El proceso auditor adelantado por los órganos de control fiscal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 fue eficaz por varias razones. La primera, porque 22.165 hallazgos fiscales identificados en auditoría, por cuantía de \$24.094.891.899.653, generaron la apertura de 16.999 procesos de responsabilidad fiscal en ese mismo periodo, y un recaudo persuasivo en etapa de hallazgo de \$31.092.950.769. La segunda, porque el 67,36% de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el periodo fue originado por hallazgos de auditoría, Otra, porque calculada la relación matemática entre el número de hallazgos fiscales identificados en auditoría entre 2012 y 2017 y los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el mismo periodo, se encontró una razón matemática positiva, tanto en número como en cuantía.

Se comprobó con un caso de estudio, que el procedimiento verbal es una medida adecuada para la eficiencia y eficacia del control fiscal colombiano, en la lucha contra la corrupción; y

²⁰ **Tatiana Ordóñez Vásquez.** Abogada de la Universidad del Rosario. Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Militar, Especialista en Instituciones Jurídico-Procesales de la Universidad Nacional de Colombia y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás. Profesional Especializado Auditoría Auxiliar AGR. Docente de posgrado, e investigadora del "*Observatorio de Política Pública del Control Fiscal*" adscrito –según convenio– a la Auditoría General de la República y la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

que en términos de resultados fue más eficiente el procedimiento verbal que el ordinario.

Finalmente, en procesos de jurisdicción coactiva, el análisis empírico permitió concluir que entre 2012 y 2017 las contralorías del país notificaron el mandamiento de pago en 5.013 procesos de jurisdicción coactiva, con base en títulos ejecutivos por cuantía total de \$434.103.987.751 y que a diciembre de 2017 se había obtenido un recaudo de \$51.952.155.179.

En materia de control fiscal ambiental, entre 2012 y 2017, las contralorías del país reportaron 310 hallazgos fiscales por cuantía de \$61.217.900.608, y abrieron 55 procesos de responsabilidad fiscal y 43 indagaciones preliminares. Tramitaron 365 procesos de responsabilidad fiscal por una cuantía de daño según auto de apertura de \$373.131.511.650, de los cuales se reportó un recaudo total inicial a diciembre de 2017, de \$1.445.867.777.

Abstract

The audit process advanced by the fiscal control bodies between January 1, 2012 and December 31, 2017 generated, according to empirical evidence 23,178 fiscal findings.

Such audit process was effective for several reasons: First, because 22,165 fiscal findings identified in audit, amounting to \$ 24,094,891,899,653, generated the opening of 16,999 fiscal liability processes in the same period, and a persuasive collection in the discovery stage of \$ 31,092,950,769. Second, because 67.36% of the fiscal responsibility processes opened during the period were originated by audit findings, and third, because the mathematical relationship between number of fiscal findings identified and the processes of fiscal responsibility is a positive mathematical reason, both in number and amount.

It was proved with a case study that the verbal procedure is an adequate measure for the efficiency and effectiveness of the Colombian fiscal control, in the fight against corruption; and that in terms of results the verbal procedure was more efficient than the ordinary one. Finally, in processes of coercive jurisdiction, the empirical analysis allowed us to conclude that between 2012 and 2017 the country's comptrollers notified the payment order in 5,013 processes of coercive jurisdiction, based on executive titles for a total amount of \$ 43,103,987,751 and that at December 2017, a collection of \$ 51,952,155,179 had been obtained.

In terms of environmental fiscal control, between 2012 and 2017, the country's comptrollers reported 310 fiscal findings amounting to \$ 61,217,900,608, and opened 55 fiscal liability processes and 43 preliminary inquiries. They processed 365 fiscal liability processes for an amount of damage according to the opening order of \$373,131,511,650, of which an initial total collection was reported at December 31, 2017, of \$ 1,445,867,777.

Palabras clave

Resultados del proceso auditor, hallazgos fiscales, procesos fiscales, resarcimiento, daño de recursos públicos

Key words

Results of the auditing process, fiscal findings, fiscal processes, compensation, damage of public resources

Temario: 3.1. Hallazgos fiscales como resultado del proceso auditor 2012-2017. 3.2. Resultado de los procesos de responsabilidad fiscal 2012-2017. 3.3. Eficacia de la oralidad en los procesos de responsabilidad fiscal. 3.4. Resultado de los procesos de jurisdicción coactiva 2012-2017. 3.5. Hallazgos y procesos de responsabilidad fiscal derivados del control fiscal a la gestión ambiental 2012-2017. 3.6. Conclusiones. 3.7. Bibliografía.

Introducción

Dentro de los productos de auditoría de control fiscal están, quizá los más importantes después del mejoramiento de los sujetos vigilados orientado a la correcta gestión de recursos públicos, los denominados hallazgos fiscales, o hallazgos con connotación fiscal que es lo mismo. Son las conclusiones contundentes a las que se llega al final del proceso auditor, una vez garantizado el derecho de contradicción que le asiste al auditado, que permiten identificar y cuantificar un daño patrimonial a los recursos públicos causado en ejercicio de gestión fiscal.

Con base en ellos se abren los procesos de responsabilidad fiscal, que tienen por objeto buscar el resarcimiento "(...) de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal", a la luz del artículo 4º de la Ley 610 de 2000.

En ese contexto, y entendiendo que el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado, se buscó con este estudio, primero establecer los resultados concretos de los hallazgos fiscales, segundo, qué tantos generaron procesos de responsabilidad fiscal, tercero, cómo fue la gestión y los resultados de tales procesos según fueran tramitados por procedimiento verbal u ordinario, y cuarto, analizar contra información depurada si, según los resultados, la oralidad como herramienta cumple o

no la motivación expuesta en el proyecto de Ley 1484 de 2011, ley fundamento del Estatuto Anticorrupción vigente.

Lo anterior, como corolario empírico que aporta de manera autorizada elementos sobre los hallazgos fiscales, los procesos fiscales y la oralidad, rompiendo paradigmas, para tener en consideración al momento de construir políticas públicas de control fiscal; haciendo eco a las palabras del maestro Rodrigo Naranjo Galves:

No está mal que se busque el consejo de expertos, pues el tema del control fiscal tiene más de un arista técnica; pero estos aspectos técnicos no son más numerosas ni más difíciles que los presentes en otras ramas del Derecho Público. Cabe afirmar -parodiando a Clemenceau- que el control fiscal es asunto tan importante que sería absurdo dejarlo sólo en manos de quienes se consideran o aspiran a ser especialistas en la materia; especialistas cuya labor debe ser más bien la de ilustrar el criterio de la academia y de la sociedad a la hora de plantear reformas. Debe recordarse, que las reformas substanciales en este campo, suelen romper con los paradigmas establecidos, labor que casi nunca han efectuado los especialistas²¹ y que este tema, por su carácter esencialmente político, interesa al conjunto de la sociedad.

3.1. HALLAZGOS FISCALES COMO RESULTADO DEL PROCESO AUDITOR 2012-2017.

“El hallazgo de auditoría es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser] y concluir que distan uno del otro. Igualmente, es una situación determinada al aplicar pruebas de auditoría que se complementará estableciendo sus causas y efectos.

Todos los hallazgos determinados (...) son administrativos, sin perjuicio de sus efectos fiscales y posibles penales, disciplinarios o de otra índole y corresponden a todas aquellas situaciones que hagan ineficaz, ineficiente, inequitativa, antieconómica o insostenible ambientalmente, la actuación del auditado, o que viole la normatividad legal y reglamentaria o impacte la gestión y el resultado del auditado (efecto).

Se refiere a las deficiencias de control y/o observaciones de auditoría encontradas que inicialmente se presentan como tal y se configuran como hallazgo una vez evaluado, valorado y validado en mesa de trabajo, con base en la respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal, cuando esta se da.” (CGR, 2017. p.41)

En ese contexto, los hallazgos pueden tener connotación fiscal, penal o disciplinaria. Para el efecto, y previo a otra cosa, como se reseña:

Hallazgo con presunta incidencia penal, es la conclusión a la que llega el equipo auditor, tras identificar hechos que presuntamente revisten características de delito. Al respecto, la parte especial del Código Penal - Ley 599 de 2000- Libro II, describe los delitos en particular, y entre ellos, el Título XV que refiere a los delitos contra la Administración Pública. De conformidad con el deber de denuncia de que trata el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal -Ley 906 de 2004, al evidenciarse la posible comisión de un delito, se debe poner inmediatamente el

21 KHUN Thomas S, *La Estructura de las Revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1992, pág. 125

hecho en conocimiento ante la autoridad competente; en el entendido además, que es deber de todos los funcionarios públicos denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los que tuviere conocimiento, según el numeral 24 del artículo 34 del Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002²².

En el mismo sentido, los hallazgos con presunta connotación o incidencia disciplinaria son las conclusiones contundentes a las que llega el equipo auditor, que permiten identificar hechos que presuntamente revisten características de falta disciplinaria.

De conformidad con el numeral 24 del artículo 34 de del Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002²³, al evidenciarse la posible comisión de una falta disciplinaria, se debe poner el hecho en conocimiento ante la autoridad disciplinaria competente. Falta disciplinaria es la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en el Código Disciplinario Único (CDU)²⁴, que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 de ese mismo ordenamiento.

90

De la misma manera, los hallazgos fiscales, o hallazgos con connotación fiscal que es lo mismo, son las conclusiones contundentes a las que se llega al final del proceso auditor, una vez garantizado el derecho de contradicción que le asiste al auditado, que permiten identificar y cuantificar un daño patrimonial a los recursos públicos. Estos hallazgos y su gestión son objeto del análisis empírico que se expone adelante.

Finalmente, es de tener en cuenta que todos los hallazgos negativos de auditoria son clasificados como hallazgos administrativos, sin perjuicio de los efectos fiscales, posibles penales, y posibles disciplinarios; en la medida en que implican al auditado adoptar acciones de mejora, preventivas, correctivas o correcciones, y por tal motivo van a hacer parte de los planes de mejoramiento, y de seguimiento de las oficinas de control interno.

En ese contexto, el proceso auditor adelantado por las contralorías del país²⁵ entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 generó, según la evidencia empírica de lo reportado en las cuentas anuales a la AGR a través del módulo SIA-SIREL, un total de 279.572 hallazgos administrativos, 67.199 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, 5.559 con

22 Y a partir del 1º de julio de 2021, el correspondiente del Código General Disciplinario –Ley 1952 de 2019.

23 Ídem

24 Ídem

25 Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

presunta incidencia penal, y 23.178 hallazgos fiscales²⁶.

Gráfico No. 7. Hallazgos producto del proceso auditor vigencias 2012-2017

Gráfica No. 7. Fuente: Fuente. Elaboración propia. Fuente. Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

Además de las connotaciones referidas, los hallazgos pueden tener incidencia sancionatoria, a la luz de las causales del artículo 101 de la Ley 42 de 1993, en los casos en que los vigilados no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal, cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías. Al respecto, en el numeral 3.2.2 de este mismo capítulo se efectuó un análisis empírico sobre la frecuencia de esas causales en los hallazgos sancionatorios identificados entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 por las contralorías del país.

A lo largo de todo el proceso auditor de control fiscal, como se explicó antes, los auditores pueden identificar situaciones que implican un posible daño patrimonial²⁷ a los recursos

²⁶ La gestión y resultados de estos hallazgos fiscales y los de la AGR, son analizados en subcapítulo especial más adelante en esta misma publicación.

²⁷ Según el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, daño patrimonial al Estado es la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por

públicos. Las conclusiones soportadas de la existencia del daño son calificadas al final del proceso auditor como hallazgos fiscales que pasan a ser objeto de proceso de responsabilidad con el fin de determinar responsabilidades fiscales, y obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público.

Tales hallazgos fiscales, independientemente de las otras incidencias que puedan tener las situaciones irregulares identificadas, como una presunta falta disciplinaria o penal, exigen un adecuado y suficiente estudio del equipo auditor para establecer además de la existencia del daño patrimonial, indicios serios sobre sus posibles autores y su responsabilidad.

El riguroso ejercicio de configuración y soporte de todos los elementos del hallazgo fiscal que hace el equipo auditor es el que permite que, al llegar a manos del abogado sustanciador de procesos fiscales, éste puede contar con todos los elementos necesarios para abrir rápidamente un proceso de responsabilidad fiscal verbal, o en su defecto un ordinario, o excepcionalmente una indagación preliminar cuando el equipo auditor no consiguió en la auditoria certeza sobre el hecho, el daño patrimonial, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables.

Con el objetivo de tratar de determinar la eficacia del proceso auditor en términos del número de procesos de responsabilidad abiertos con fundamento en hallazgos fiscales identificados en auditoría, se tomó como punto de partida el total de hallazgos fiscales producto de auditoría de los órganos de control fiscal del país²⁸ entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, para después establecer su relación, con los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en ese mismo periodo.

Los órganos de control fiscal, del nivel territorial²⁹ y del nacional, identificaron como producto de la vigilancia y del control fiscal en ese periodo un total de 23.355 hallazgos fiscales, por cuantía de \$24.764.627.160.614.

De ese total, 146 hallazgos en cuantía de \$31.092.950.769 fueron objeto de resarcimiento del daño en etapa de hallazgo y 1.044 hallazgos, por cuantía de \$638.642.310.192 fueron devueltos a proceso auditor por no contar con los elementos suficientes del hallazgo fiscal, cifras ambas que quedaron excluidas del total de potenciales procesos de responsabilidad fiscal.

Precisado lo anterior, el conocimiento empírico de lo reportado en el módulo SIA-SIREL³⁰

una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado.

28 Según lo reportado por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR, sin contar a la Contraloría de Bogotá D.C., que no rinde cuentas a la AGR porque no es su sujeto vigilado.

29 Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

30 Formato 21 Resultados del Ejercicio de Control Fiscal, sub-formato Hallazgos Fiscales

permitió concluir que entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 se identificaron 22.165 hallazgos fiscales (potenciales procesos de responsabilidad fiscal), por cuantía de \$24.094.891.899.653.

También, según lo reportado y depurado para ese mismo periodo, se identificó que fueron abiertos por los órganos de control fiscal del país³¹, un total de 25.236³² procesos de responsabilidad fiscal, en cuantía de \$42.998.670.292.022. Revisado el origen de tales procesos de responsabilidad fiscal, se identificó que el 67,36% fue originado por hallazgos de auditoría; el 18,75% por otras formas de control fiscal y el 13,89% fue abierto con base en denuncias de participación ciudadana.

Calculada la razón matemática entre el número de hallazgos fiscales identificados en auditoría entre 2012 y 2017 y el número de procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el mismo periodo, fue de 1:1,30; es decir que por cada hallazgo fiscal que se identificó en auditoría, se dio apertura a más de un proceso de responsabilidad fiscal. De la misma manera, en términos de cuantías, se estableció que, por cada peso identificado en hallazgo fiscal de auditoría, se dio apertura a dos pesos en proceso de responsabilidad fiscal, siendo la razón matemática 1:2,07.

Se desprende de lo anterior, que durante las 6 vigencias del periodo de estudio (2012-2017) el proceso auditor adelantado por los órganos de control fiscal del país³³ fue eficaz, toda vez que se concluyó, desde la generalidad de su gestión, que tanto el número de hallazgos fiscales producto del proceso auditor, como su cuantía, tienen una relación matemática positiva con relación al número y cuantía de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el mismo periodo.

3.2. RESULTADO DE LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL 2012-2017.

Aspecto importante para describir el comportamiento del control fiscal en Colombia, son sus resultados en términos de eficiencia y eficacia. Es de precisar que, tanto los procesos de responsabilidad fiscal, como los procesos de cobro coactivo, son eslabones finales de la cadena de valor del proceso de auditoría de control fiscal, y son medios *sine qua non*, para identificar responsabilidades fiscales y el grado de culpa de los gestores fiscales³⁴; y para

31 Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

32 Tomando como fuente la información consolidada y depurada de procesos de responsabilidad fiscal verbales y ordinarios que sirvió de base para el estudio de oralidad (Ordóñez, 2019).

33 Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

34 Son gestores fiscales los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, que realizan actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado y con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (Artículo 3o Ley 610 de 2000)

obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público en los casos en que corresponda.

Definido el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por los órganos de control fiscal con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los gestores fiscales que causan por acción u omisión, y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado³⁵; es importante tener en cuenta la premisa de que no siempre que hay un probado daño patrimonial al Estado, es posible resarcirlo. Premisa que cobra especial importancia al momento de evaluar o calificar la gestión en procesos de responsabilidad fiscal. Por ejemplo, si a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal el investigado demuestra que el daño se causó por culpa leve o descuido, no hay lugar a fallarle con responsabilidad fiscal porque la Corte Constitucional, en sentencia C-619 de 2000, dejó sin dientes el proceso, al exigir a los órganos de control fiscal del país la obligatoriedad de probar culpa grave, asimilable a dolo, como requisito para fallar con responsabilidad fiscal y obtener el resarcimiento del daño. (T. Ordóñez, 2007)

En ese contexto, para concluir sobre el resultado de los procesos de responsabilidad fiscal adelantados por los distintos órganos de control fiscal del país, se tomó como punto de partida la información recopilada y depurada que sirvió de fuente para el estudio denominado Eficacia de la Oralidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal (Ordóñez, 2019)³⁶, además de la información reportada por los órganos de control fiscal del país³⁷ entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

Se entran a describir, partiendo del recurso humano destinado al trámite de procesos fiscales, los resultados obtenidos del análisis de la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal tanto ordinarios como verbales, la oralidad que introdujo el Estatuto Anticorrupción, y lo resultados de los procesos de jurisdicción coactiva, en términos de eficiencia.

3.2.1. Recurso humano que adelanta procesos fiscales 2012-2017

La cantidad de recurso humano que los órganos de control fiscal³⁸ destinaron al trámite de los procesos fiscales entre 2012 y 2017, fue un factor sustancial para la gestión y los resultados del control fiscal, la determinación de los elementos de la responsabilidad fiscal, la identificación del daño patrimonial al Estado y su consecuente resarcimiento.

Partiendo de la información reportada en el módulo SIA-SIREL de la AGR durante el periodo

35 Según el texto del artículo 1º de la Ley 610 de 2000.

36 Documento de trabajo AGR en proceso de publicación.

37 Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013

38 ídem.

en estudio, se encontró que solo el 13,31% de los funcionarios de las plantas de cargos de los órganos de control fiscal³⁹ se dedicó a adelantar procesos fiscales; no obstante ser la función misional orientada a la determinación de responsabilidades fiscales y el recaudo efectivo del daño patrimonial causado al patrimonio público.

Por otro lado, calculando el porcentaje de los cargos de planta de los órganos de control fiscal que se dedican al trámite de procesos fiscales, el análisis empírico permitió comparar la mediana estadística por año, del porcentaje referido, valor que se toma como parámetro de comparación sólido entre las vigencias de estudio, en la medida en que su cálculo no admite afectación por datos extremos.

En consecuencia, se determinó empíricamente que dicha mediana de cargos dedicados a adelantar procesos fiscales tuvo un comportamiento directamente proporcional con el porcentaje de procesos de responsabilidad fiscal abiertos en las distintas vigencias de estudio. Por ejemplo en los años en que la mediana fue más alta (casi llegó al 16% de personal de planta dedicado a adelantar procesos de responsabilidad fiscal), fue en 2013 y 2014, y en esas dos vigencias se dio apertura al 42,13% de los procesos abiertos a lo largo de los seis años de estudio; y quedaron ejecutoriados con decisión definitiva el 30% del total de los terminados en ese periodo.

Ahora bien, con el fin de determinar qué tantos procesos de responsabilidad fiscal tuvo que tramitar entre 2012 y 2017 cada funcionario que adelantó procesos, el análisis empírico permitió concluir que los 25.236 procesos de responsabilidad fiscal que fueron abiertos y tramitados durante ese periodo por los órganos de control fiscal del país⁴⁰, fue gestionado por los funcionarios que detentaban 5.913 cargos misionales en total. En consecuencia, a cada funcionario que adelantó procesos fiscales le correspondió tramitar, entre 2012 y 2017, un promedio aritmético de 4,26 procesos de responsabilidad fiscal, sin contar los procesos de responsabilidad fiscal que venían en trámite a 1º de enero de 2017, los de cobro coactivo y los sancionatorios que le pudieran haber correspondido.

En el mismo sentido, el cálculo de la mediana estadística de los valores discriminados por órgano de control fiscal es de 30,72 procesos por funcionario, siendo el dato más bajo observado el de 2 procesos de responsabilidad fiscal por funcionario, y el dato más alto reportado, de 153 procesos de responsabilidad fiscal por funcionario en una contraloría.

3.2.2. Procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento ordinario 2012-2017.

El análisis empírico permitió concluir que entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre

³⁹ ídem

⁴⁰ ídem

de 2017 los órganos de control fiscal⁴¹ dieron apertura a un total a 21.623 procesos de responsabilidad fiscal por procedimiento ordinario, en cuantía de \$39.944.252.871.509.

De ese total, y durante ese mismo periodo según lo reportado, fueron terminados con decisión de fondo ejecutoriada 9.155 procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento ordinario, y cuya cuantía de apertura había sido de \$6.854.487.884.182, lo que corresponde al 42,34%, de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento ordinario en dicho periodo, y al 17,16% de su cuantía de apertura.

El 24,23% de los procesos terminados, lo fue por fallo con responsabilidad fiscal o archivo por pago ejecutoriados, decisiones de fondo con las que se obtuvo un recaudo efectivo inicial en el periodo investigado, de un total de \$ 223.543.554.681. Se afirma como recaudo inicial, en la medida en que no se puede conjeturar a cuánto pueda ascender el recaudo posterior por indexación, acuerdos de pago, cobro persuasivo, o los procesos de jurisdicción coactiva, correspondientes.

El restante 75,77% de los procesos terminados, acabó y fue archivado por razones diferentes. La de mayor frecuencia, (72,67%), en total de 6.653 decisiones de fondo y cuantía de apertura total de \$5.774.365.726.881, fue por fallos sin responsabilidad fiscal y archivos por no mérito ejecutoriados, es decir por no haberse configurado los elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa grave y nexo causal.

3.2.3. Procesos de responsabilidad tramitados por procedimiento verbal 2012-2017.

El análisis permitió determinar que, entre el 1º de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2017, los órganos de control fiscal⁴² dieron apertura a un total a 3.613 procesos de responsabilidad fiscal por procedimiento verbal, en cuantía de \$3.054.417.420.513.

De ese total, y durante el mismo periodo según lo reportado fueron terminados, con decisión de fondo ejecutoriada, 1.800 procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento verbal, y cuya cuantía de apertura había sido de \$891.108.949.481, lo que corresponde al 49,82%, de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento verbal en dicho periodo, y al 29,17% de su cuantía de apertura.

El 44,89% de los procesos terminados, lo fue por fallo con responsabilidad fiscal o archivo por pago ejecutoriados, decisiones de fondo que permitieron un recaudo efectivo inicial en el periodo investigado, de un total de \$ 30.973.354.274. Inicial, en la medida en que no se puede conjeturar a cuánto pueda ascender el recaudo posterior por indexación, acuerdos de pago,

41 Ídem.

42 ídem.

cobro persuasivo, o los procesos de jurisdicción coactiva, correspondientes.

El restante 55,11% de los procesos terminados, acabó y fue archivado por otras razones. La de mayor frecuencia, (53,50%), en total de 963 decisiones de fondo, y cuantía de apertura total de \$ 528.174.071.121, fue por fallos sin responsabilidad fiscal y archivos por no mérito ejecutoriados, es decir por no haberse configurado los elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa grave y nexo causal.

3.2.4. Recaudo en procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento ordinario 2012-2017.

Según el análisis empírico, fueron suscritos y quedaron ejecutoriadas 2.218 decisiones entre fallos con responsabilidad fiscal y autos de archivo por pago entre 2012 y 2017, y con base en ellas se recaudó un total de \$ 223.543.554.681.

Adicional a lo anterior, se concluye que, de los 12.468 procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento ordinario que a 31 de diciembre de 2017 continuaban en trámite, los órganos de control fiscal⁴³ había recaudado a esa fecha la suma de \$103.795.434.667. Lo descrito permite determinar el total del recaudo por procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento ordinario, de \$327.338.989.348, exclusivamente durante el periodo en estudio, valor que tiende a aumentar después con lo que se recaude en cumplimiento de acuerdos de pago, el pago voluntario de los investigados y los procesos de jurisdicción coactiva.

Por otro lado, es de precisar que la cuantía de apertura de un proceso de responsabilidad fiscal es una tasación preliminar del daño patrimonial investigado; y que no es igual a la cuantía de los fallos con responsabilidad fiscal que los procesos puedan generar, porque la inicial se somete a valoraciones probatorias y decisiones de fondo a lo largo del proceso, que además incluyen el cálculo de la indexación (valor presente).

La claridad de lo afirmado permite concluir que no es práctico, ni técnico comparar, en términos de gestión, ese valor inicial de apertura, con el valor recaudado a lo largo del proceso o al final de él. No obstante, teóricamente se puede establecer, solo para efectos hipotéticos que la relación matemática entre el valor total de los autos de apertura de los procesos abiertos por procedimiento ordinario en el periodo de estudio, y el valor de lo recaudado en tales procesos en ese mismo lapso es de 122:1.

3.2.5. Recaudo en procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento verbal 2012-2017.

43 ídem

Según el análisis empírico, fueron suscritos y quedaron ejecutoriadas 808 decisiones entre fallos con responsabilidad fiscal y autos de archivo por pago entre 2012 y 2017, y con base en ellas se recaudó un total de \$ 30.973.354.274.

Adicional a lo anterior, de los 1.813 procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento verbal que a 31 de diciembre de 2017 continuaban en trámite, los órganos de control fiscal⁴⁴ habían recaudado a esa fecha la suma de \$ 7.018.908.170. Lo descrito permite determinar el total del recaudo por procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento verbal, de \$ 37.992.262.444, exclusivamente durante el periodo en estudio, suma que tiende a aumentar después con lo que se recaude en cumplimiento de acuerdos de pago, el pago voluntario de los investigados y los procesos de jurisdicción coactiva.

Por otro lado, precisado el hecho que no es no es técnicamente válido comparar los dos valores, igual que se hizo en lo que respecta a procesos ordinarios, se establece de manera puramente académica una relación matemática de 80:1, entre el valor total de los autos de apertura de los procesos abiertos por procedimiento verbal en el periodo de estudio, y el valor de lo recaudado en tales procesos en ese mismo lapso.

3.2.6. Ocurrencia de los fenómenos de prescripción y caducidad en los procesos de responsabilidad fiscal 2012-2017.

Tanto la caducidad como la prescripción son dos fenómenos jurídicos que ocurren por el paso del tiempo. En virtud de la primera, la acción fiscal caduca a los cinco años, contados a partir de la ocurrencia del hecho sin que se hubiera abierto proceso de responsabilidad fiscal. En virtud de la segunda la responsabilidad fiscal prescribe, cinco años contados a partir de la notificación del auto de apertura proceso sin que se hubiera suscrito decisión de fondo que pusiera fin al mismo.

El análisis empírico permitió concluir que el 3,10% de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos **por procedimiento ordinario** entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, y culminados en ese mismo periodo, fue terminado anormalmente por ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal o de prescripción de la responsabilidad fiscal, en cuantía total de \$189.013.207.820. De ese porcentaje, 1,75% correspondió a archivados por caducidad de la acción fiscal y el restante 1,35% a prescripción de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, en lo que respecta a la ocurrencia de tales fenómenos en los procesos de responsabilidad fiscal tramitados **por procedimiento verbal**, con base en lo reportado a la AGR en las cuentas del periodo estudiado, el análisis empírico permitió concluir que de todos

44 *idem*

los abiertos y culminados en ese término, el 1,5% fue terminado anormalmente por ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal o de prescripción de la responsabilidad fiscal, en cuantía total de \$22.028.110.898. De ese porcentaje, 0,83% correspondió a archivados por caducidad de la acción fiscal y el restante 0,67% a prescripción de la responsabilidad fiscal.

3.2.7. Otros resultados de gestión de los procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento ordinario 2012-2017.

En la medida en que la evaluación de la gestión procesos de responsabilidad fiscal involucra mucho más que el recaudo efectivo, y que la finalidad del proceso –según explica el artículo 1º de la Ley 610 de 2000- es determinar y establecer responsabilidad frente a situaciones identificadas de daño patrimonial al Estado, y no es, como se suele confundir, simplemente recaudar dinero, es probo referir en este estudio a otros resultados de gestión de procesos de responsabilidad fiscal, distintos al recaudo.

Del amplio espectro de actuaciones administrativas que se debieron adelantar durante el trámite de los 25.236 procesos de responsabilidad fiscal, abiertos por procedimiento ordinario entre 2012 y 2017 por los órganos de control fiscal del país⁴⁵, el análisis de la información reportada permitió concluir que se debieron tramitar primero 3.772 indagaciones preliminares; que se vinculó a las compañías aseguradoras en calidad de terceros civilmente responsables en 14.187 procesos; que se decretaron y registraron medidas cautelares en más de 2.536 procesos; y que se reportaron resueltos más de 9.716 recursos de reposición, apelación contra autos de imputación o fallos con responsabilidad fiscal y grados de consulta.

Es de advertir que en cuando se mide la gestión de procesos de responsabilidad fiscal, hay una serie de figuras procesales que no se reflejan en las rendiciones de cuenta de las contralorías, como por ejemplo nulidades, revocatorias, impedimentos, recusaciones, aplazamientos y reprogramación de diligencias, cambio de abogados, notificaciones, consecución y nombramiento de apoderados de oficio, etc. que deben ser tramitadas con sujeción al debido proceso y en estricta protección del derecho de defensa de los presuntos responsables fiscales; no obstante implicar reprocesos, dilatan el trámite y pueden incluso incidir en la ocurrencia de terminaciones anormales por prescripción o caducidad atrás referidos.

3.2.8. Otros resultados de gestión de los procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento verbal 2012-2017.

En el mismo sentido, más allá del recaudo de recursos públicos generado por los procesos de responsabilidad fiscal abiertos y tramitados por procedimiento verbal, la gestión que involucró el poder determinar y establecer responsabilidades frente a situaciones de daño patrimonial al

⁴⁵ ídem.

Estado, se describe lo que se observó en el análisis empírico del trámite de los 3.595 procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento verbal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 por las contralorías del país⁴⁶, así: se debieron tramitar primero 838 indagaciones preliminares; se vinculó a las compañías aseguradoras en calidad de terceros civilmente responsables en 2.653 procesos; se decretaron y registraron medidas cautelares en más de 541; se dio apertura a más de 2.940 audiencias de descargos y a más de 1.647 audiencias de decisión; se suscribieron más de 2.050 decreto de pruebas, y se reportaron resueltos más de 2.079 recursos de reposición, apelación contra autos de imputación o fallos con responsabilidad fiscal y grados de consulta. Es de reiterar que, en términos de medición de la gestión de los procesos verbales también se debe considerar el trámite de las figuras procesales a que se hizo referencia en el punto inmediatamente anterior, y que necesariamente causan dilación procesal.

3.3. EFICACIA DE LA ORALIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL TRAMITADOS ENTRE 2012 Y 2017.

La Ley 1474 de 2011 –Estatuto Anticorrupción- introdujo la oralidad en el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal como una de las medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal colombiano, en la lucha contra la corrupción.

100

Según la exposición de motivos de dicha ley⁴⁷, las razones para incluir un procedimiento verbal en el trámite de procesos de responsabilidad fiscal, se concretaron a mejorar los resultados del control fiscal a nivel nacional, que se habían evidenciado bajos por la frecuente ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal y prescripción de la responsabilidad fiscal; los términos poco expeditos del procedimiento ordinario, los trámites innecesarios y las debilidades en los mecanismos de notificación procesal. Se buscó, con la introducción de la oralidad en el proceso de responsabilidad fiscal, mejorar la eficiencia y la eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción y lograr legitimidad del control fiscal frente a la ciudadanía. (Ordóñez, 2019).

Tomando como referente un estudio reciente elaborado en la Auditoría Auxiliar de la Auditoría General de la República con base en la información depurada de lo que reportaron anualmente las contralorías del país en el aplicativo SIA- SIREL de la entidad, y que concluyó de manera soportada sobre resultados concretos de la aplicación del procedimiento verbal (oralidad) por los órganos de control fiscal del país, que:

“Lo anterior permite concluir, en términos de eficacia como principio de desempeño y en el contexto ampliamente descrito que, la oralidad en materia de oportunidad, objetivos y resultados

⁴⁶ ídem.

⁴⁷ Gaceta del Congreso No. 607 de 7 de septiembre de 2010 -Senado de la República.

es ciertamente una herramienta eficaz para adelantar procesos de responsabilidad fiscal.

En conclusión, guardadas las proporciones entre el número de procesos de responsabilidad fiscal tramitados por procedimiento verbal y el número de los tramitados por procedimiento ordinario; y conociendo las dificultades que han tenido los órganos de control fiscal en la puesta en marcha del sistema oral, se demuestra claramente que el procedimiento verbal sí ofrece los resultados y cumple los objetivos y finalidad esperados; pues confirmó haber sido mucho más eficiente que el procedimiento ordinario en procesos de responsabilidad fiscal, resultado atribuible a factores determinantes, como la exigencia de configurar hallazgos sólidos y completos, la intermediación, la celeridad, la concentración, la oportunidad de las decisiones, las medidas cautelares; el temor de las vertiginosas consecuencias de un fallo con responsabilidad fiscal, entre otros.

Los resultados expresan que la oralidad como herramienta si cumple y atiende la motivación expuesta en el proyecto de Ley 1474 de 2011⁴⁸, en la medida en que evidentemente mejora los resultados del control fiscal, se contrarresta la ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal y de prescripción de la responsabilidad fiscal; se decide con una más alta celeridad y oportunidad, se agilizan las notificaciones, se recauda más y en menor tiempo, y en términos generales se mejora la efectividad del control fiscal en la lucha contra la corrupción y se logra legitimidad del control fiscal frente a la ciudadanía.” (T. Ordóñez, 2019).

En ese escenario, para efectos de este capítulo, se buscó analizar empíricamente el grado de eficiencia del procedimiento verbal introducido por el Estatuto Anticorrupción, respecto del procedimiento ordinario reglamentado en la Ley 610 de 2000, se tomó como caso de estudio una situación generadora de daño patrimonial sencilla y concreta: el indebido uso o pago de cheques con recursos públicos.

De la información depurada reportada por las contralorías territoriales⁴⁹ sobre el caso de estudio, se identificó que entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, se dio apertura a 183 procesos de responsabilidad fiscal con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los gestores fiscales que pudieron haber causado daño patrimonial por el indebido uso o pago de cheques con recursos públicos.

En consecuencia, para comparar los resultados entre el procedimiento verbal y el ordinario, se partió de los resultados de los procesos abiertos entre 2012 y 2017 por procedimiento verbal relacionados con el indebido uso o pago de cheques; y de los resultados de los procesos en los que se optó por procedimiento ordinario.

En términos porcentuales, el 22% del total de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos entre 2012 y 2017 orientados a determinar y establecer la responsabilidad de los gestores fiscales que pudieron haber causado el daño patrimonial al usar o pagar indebidamente cheques con recursos públicos, se tramitó por procedimiento verbal, y el 88% restante, se tramitó por procedimiento ordinario. Se obtuvieron los siguientes resultados:

⁴⁸ Gaceta del Congreso No. 607 de 7 de septiembre de 2010 -Senado de la República.

⁴⁹ Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

Tabla No. 13. Comparativo de resultados de procesos tramitados por procedimiento verbal y tramitado por procedimiento ordinario, con base en caso de estudio concreto.

	Procesos tramitados por procedimiento VERBAL (cheques)		Procesos tramitados por procedimiento ORDINARIO (cheques)	
Total de procesos abiertos 2012- 2017 (cheques)	33		150	
Cuantía total procesos abiertos 2012-2017 (cheques)	\$2.349.739.809		\$15.646.618.781	
Total de procesos terminados en ese mismo periodo (cheques)	21	63,64 % de los verbales abiertos	61	40,67 % de los ordinarios abiertos
Total de fallos con responsabilidad fiscal y archivos por pago ejecutoriados en ese mismo periodo (cheques)	15	71,43 % de los verbales terminados	27	44,26% de los ordinarios terminados
Cuantía total del recaudo obtenido por fallos con responsabilidad fiscal, en trámite y archivos por pago ejecutoriados. (cheques)	\$ 134.510.509	5,72 % de la cuantía total de los verbales abiertos		2,06% de la cuantía total de los ordinarios abiertos
Total de prescripciones y caducidades reportadas (cheques)	0	-	0	-
Promedio de duración de los procesos desde que se abrieron hasta que se terminaron	366 días	1 año	846	2,32 años

Tabla No. 13. Elaboración propia según modelo de referente (Ordóñez, 2019). Fuente. Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

Se concluyó, con base en lo observado, que: 1) El procedimiento verbal superó en un 22,97% al porcentaje de los procesos terminados en ese mismo periodo por procedimiento ordinario. 2) El procedimiento verbal superó en un 27,17% el porcentaje de los fallos con responsabilidad fiscal y archivos por pago derivados de procesos tramitados por procedimiento ordinario, en ese mismo periodo, 3) superó en un 3,66% la cuantía total del recaudo obtenido por fallos con responsabilidad fiscal y archivos por pago y 4) permitió decidir los procesos en promedio de 1,32 años antes que si se hubieran tramitado por ordinarios.

Además, se identificó que, de los 101 procesos relacionados con cheques, abiertos en el periodo estudiado y que continuaban a 31 de diciembre de 2017 abiertos, su estado a esa fecha era más avanzado en los verbales. De los 89 procesos tramitados por procedimiento ordinario: 73 estaban con auto de apertura y antes de imputación; 12 con auto de imputación

y antes de fallo; 3 decidiendo recursos contra fallo de primera instancia y 1 decidiendo grado de consulta. En el mismo sentido, de los 12 procesos tramitados por procedimiento ordinario: 4 se encontraban en etapa previa a la audiencia de descargos; 5 en etapa de audiencia de descargos; 1 decidiendo recursos contra el fallo y 2 decidiendo el grado de consulta.

Por otro lado, con la misma finalidad académica, entre los referidos 183 procesos de responsabilidad fiscal se buscaron dos procesos con características lo más similar posible, el primero tramitado por procedimiento verbal y el segundo por ordinario:

Tabla No. 14. Comparativo de resultados entre dos procesos de responsabilidad fiscal con características muy similares, tramitado uno por procedimiento verbal y otro por procedimiento ordinario.

	Proceso tramitado por procedimiento verbal	Proceso tramitado por procedimiento ordinario
Contraloría	Departamental X	Departamental Y
Auto de apertura	29 de agosto de -2012	18 de abril de 2012
Presunto detrimento	\$225.303.000	\$217.260.000
Fecha fallo con responsabilidad fiscal	3 de abril de -2014	-
Fecha decide recurso apelación contra fallo	4 de julio abril de 2014	-
Fecha resuelve grado de consulta	9 de julio de 2014	-
Estado reportado a 31 de diciembre de 2017	Fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriada, y en cobro coactivo por \$239.977.704	En trámite con auto de apertura y antes de imputación (alto riesgo de prescripción)

Tabla No. 14. Elaboración propia. Fuente: Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR. Nota: No se identifica el número de los expedientes comparados ni las contralorías que los tramitan, en estricta sujeción a la reserva legal.

Como se describe claramente en la tabla anterior, el análisis empírico del caso de estudio confirmó, lo concluido en el documento de trabajo referido, que efectivamente es más eficiente el proceso tramitado por procedimiento verbal, que el tramitado por procedimiento ordinario, desde todos los puntos de comparación.

3.4. RESULTADO DEL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA.

Entendido el proceso de jurisdicción coactiva⁵⁰, o cobro coactivo⁵¹, como la facultad de los órganos de control para cobrar los créditos fiscales contenidos en los fallos con responsabilidad fiscal plasmados en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros a favor de las entidades públicas que se integren a ellos, y las sanciones y otros títulos ejecutivos, en ese contexto, con el objetivo de describir algo del comportamiento de tales procesos fiscales, se tomó como punto de partida la información reportada por los órganos de control fiscal del

⁵⁰ De acuerdo con los artículos 90 y 92 de la Ley 42 de 1993

⁵¹ Como refiere a dicha facultad el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006.

país⁵² entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 en el módulo SIA-SIREL de la AGR en lo concerniente procesos de jurisdicción coactiva.

El análisis empírico permitió concluir que entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 las contralorías del país notificaron el mandamiento de pago en 5.013 procesos de jurisdicción coactiva, con base en títulos ejecutivos por cuantía total de \$434.103.987.751.

De esos, el 83,56%, (4.189) seguían en trámite al final del periodo en estudio -31 de diciembre de 2017- y, según lo reportado se había obtenido a esa fecha un recaudo de \$51.952.155.179.

El restante 16,44% de los procesos de cobro coactivo abiertos en el periodo estudiado, fue finalizado y generó un recaudo de \$7.019.860.779 con base en 824 títulos ejecutivos.

En consecuencia, el análisis empírico de lo reportado permite concluir que entre 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 las contralorías del país recaudaron en desarrollo del proceso de jurisdicción coactiva abiertos en ese periodo, cerca de \$58.972.015.958, que representa el 14% de la cuantía total de los títulos ejecutivos de tales procesos.

En la medida en que la evaluación de la gestión de cobro involucra mucho más que recaudo efectivo, y que las dificultades para recaudar las deudas fiscales son una constante para las entidades públicas, es preciso referir que en el trámite de los 5.013 procesos de jurisdicción coactiva abiertos y tramitados entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 por las contralorías del país, 1.233 fueron objeto de práctica de medidas cautelares y 889 de inscripción de estas. Se determinó de lo reportado, que 443 medidas cautelares recayeron sobre inmuebles, 660 sobre muebles, 335 afectaron las cuentas bancarias; 278 los salarios y 133 recayeron sobre otros bienes de los ejecutados. Adicionalmente, se observó que la tarea de cobro persuasivo fue efectiva en 1.100 de esos procesos abiertos en el periodo en estudio, por pago voluntario o a través de acuerdo de pago.

3.5. HALLAZGOS Y PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL DERIVADOS DE CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN AMBIENTAL 2012-2017

La valoración de los costos ambientales a cargo de las contralorías del país es una de las piedras angulares de la vigilancia de la gestión fiscal. Es un principio constitucional del control fiscal.

El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia establece que “la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad **y la valoración de los costos ambientales**”.

52 Sin contar a la Contraloría de Bogotá D.C., que no rinde cuentas a la AGR porque no es su sujeto vigilado.

(Resaltado fuera del texto)

Adicionalmente, el ordenamiento constitucional en su artículo 46 establece a las entidades vigiladas por la Contraloría General de la República, la obligatoriedad de “incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría.”

Al respecto, el artículo 8º de la Ley 42 de 1993 establece:

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la **valoración de los costos ambientales**, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y **cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de estos**.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración”.

(Resaltado fuera del texto)

105

En desarrollo de lo anterior, la Contraloría General de la República define el principio de valoración de costos ambientales como “la obligación del Estado (actores públicos y privados) de identificar, evaluar (medir cuantitativa y/o cualitativamente) e incorporar en la toma de decisiones los costos y beneficios ambientales que se generan por las actividades humanas y que afectan positiva o negativamente a la naturaleza” (CGR, 2018. Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales. p.3)

Por otra parte, el control fiscal ambiental se define como:

“Una herramienta de evaluación de la gestión de las entidades públicas, con el fin de proteger las inversiones en materia ambiental y evaluar las acciones encaminadas al mejoramiento del ambiente, y a su vez, que se dé un uso racional a los recursos naturales y al ambiente. Es una función de naturaleza pública, que se desarrolla a través de un conjunto de técnicas y procedimientos que tienen por objetivo vigilar y controlar las entidades de carácter público, privadas y mixtas que intervienen en el uso, conservación, protección y explotación de los recursos naturales y el ambiente.” (Escudero, 2015)

“En este marco, los objetivos que se persiguen a través del control fiscal ambiental se circunscriben a valorar que i) se dé la destinación y aplicación correcta a los recursos presupuestales asignados para el manejo, protección, conservación y recuperación ambiental; ii) las entidades realicen las inversiones requeridas para cumplir con las funciones asignadas por la ley en materia ambiental; iii) las entidades vigiladas cumplan con los deberes

constitucionales y legales de garantizar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y de proteger la diversidad e integridad del ambiente; y iv), que las entidades y particulares den cumplimiento a los requerimientos exigidos por la autoridad y la legislación ambiental en el desarrollo de la gestión ambiental o de las actividades relacionadas con el uso, disfrute o explotación del ambiente.” (Molina, 2017)

La Auditoría General de la República ha aportado en desarrollo de la función legal de coadyuvancia, a lo largo de los años, referentes teórico prácticos sobre control fiscal ambiental y responsabilidad fiscal en la materia, como “El Control Fiscal Ambiental en Colombia (2007)” y con el apoyo del Departamento de Investigaciones Ambientales de la Universidad Externado de Colombia elaboró un instrumento denominado “Criterios de auditoría que fundamentan la función que debe realizar la Auditoría General de la República a las contralorías en ejercicio del control fiscal ambiental (2015)”, con la ruta crítica para determinar el alcance y procedimientos de evaluación de las contralorías hacia sus entidades vigiladas.

Por su parte, la Contraloría General de la República, de la mano con el Instituto de Estudios Ambientales –IDEA– de la Universidad Nacional, y gracias a un proyecto de cooperación con Canadá, cuenta desde finales de 2018 con el Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales, como un instrumento teórico práctico actualizado en el marco de las normas ISSAI, para aplicar según el caso, en desarrollo de auditorías de cumplimiento, de desempeño o financieras.

3.5.1. Hallazgos fiscales identificados en auditorías al Proceso de Gestión Ambiental 2012-2017.

En ese contexto general, se propuso para esta investigación partir de los hallazgos fiscales de auditoría, identificados y trasladados por las contralorías del país entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, concretamente los obtenidos como resultado de auditorías al proceso de gestión ambiental.

No se incluyen en el estudio los hallazgos que no obstante relacionarse con temas ambientales, se hubieran generado por auditorías a otros distintos, como por ejemplo a procesos de contratación pública, a programas y proyectos, a obras de infraestructura, proyectos de inversión, entre otras, toda vez que en las rendiciones de cuenta de las contralorías no hay manera de identificarlos.

Entre 2012 y 2017, las contralorías del país reportaron haber identificado en auditorías al proceso de gestión ambiental concretamente, 310 hallazgos fiscales por cuantía de \$61.217.900.608, así: la Contraloría General de la República reportó 103 hallazgos fiscales, y las contralorías territoriales reportaron 207 hallazgos fiscales (Cundinamarca 30, Huila 25, Valle

del Cauca 23, Cesar 22, Tolima y Córdoba 11 cada una; Bolívar 9, Cali 8, Meta 6, Santander, Ibagué y Caquetá 5 cada una; Tunja, Norte de Santander, Medellín, Caldas y Arauca 4 cada una; Bello y Guajira 3 cada una; Villavicencio, Sucre y envigado, 2 cada una; y Antioquia, Armenia, Barrancabermeja, Buenaventura, Cartagena, Cauca, Floridablanca, Magdalena, Palmira, Pasto, Popayán, Putumayo, Soledad, Tuluá y Yumbo, 1 cada una.)

El análisis empírico de esos 310 hallazgos fiscales identificados como resultado de auditorías efectuadas al proceso de gestión ambiental permitió concluir que, 55 hallazgos generaron apertura de proceso de responsabilidad fiscal, 43 hallazgos dieron lugar a la apertura de indagación preliminar, uno fue archivado en etapa de hallazgo por resarcimiento del daño (CGR \$1.365.892), tres fueron devueltos al proceso auditor y los restantes 208 fueron reportados en etapa de estudio.

Revisados los temas de los hallazgos se encontró que, entre muchos y variados asuntos, los de mayor frecuencia, fueron:

Contratación pública. El 40,65% hallazgos, es decir (126) se relacionaron con contratación pública, entre otros en temas como: planes de manejo ambiental (PMA); planes de saneamiento y manejo de vertimientos; estudios de impacto ambiental; programas de ahorro y uso eficiente del agua; saneamiento básico ambiental, rellenos sanitarios; planes municipales de gestión de riesgo de desastres, caracterización de aguas residuales y compra de predios.

Sanciones. El 11,61% de los hallazgos (36) se causaron por el pago de sanciones, ambientales y no ambientales, con recursos públicos, el 2,6% interpuestas por las corporaciones autónomas regionales, y las demás por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y el INVIMA. En materia de tema, las sanciones de mayor frecuencia fueron las relacionadas con el suministro de agua no apta para consumo humano según IRCA; permisos de vertimientos, plantas de beneficio animal, manejo de residuos hospitalarios, y manejo de residuos sólidos.

El 31,29% de los hallazgos (97) se relacionaron con temas como: canon superficiario en áreas de concesión (9,7%); tasa retributiva e intereses de mora (6,1%); Plantas de tratamiento de Aguas Residuales –PTAR (5,2%); afectación de recurso arbóreo (3,2%); compensación forestal (1,6%); tasa de uso por concesión de aguas subterráneas (0,6%); convenios de asociación, Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios-PGIRH; Plan de Manejo Ambiental; plantas de beneficio animal, vertimientos, plantas de transferencia de residuos

sólidos, plan de adaptación a guía ambiental -PAGA, deterioro superficial, tasa por uso del agua, plan institucional de gestión ambiental -PIGA-.

3.5.2. Procesos de responsabilidad fiscal en materia ambiental 2012-2017.

Sin entrar a conceptos de daño ambiental, daño ecológico, las diferencias doctrinarias entre ambos tipos de daño; o las dificultades que durante el periodo investigado pudieron existir por falta de experiencia o conocimiento de las contralorías territoriales en materia de valoración de daño ambiental; o entrar en la discusión de si las multas impuestas en derecho sancionatorio ambiental son o no daño patrimonial en desarrollo de gestión fiscal ambiental; o las dificultades y el alcance del control fiscal ambiental; o las problemáticas de tipo técnico y económico que pueden tener las contralorías; o las diferentes deficiencias legales, teórico-conceptuales e institucionales en el ejercicio del control fiscal ambiental (Molina, 2017 p.42); se propuso a título académico en esta investigación, tratar de identificar los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por las contralorías del país⁵³ entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, relacionados con recursos públicos de gestión fiscal ambiental, en la medida en que la información de cuenta que reposa en el módulo SIA-SIEL no permite hacerlo.

Así pues, en los 25.236 procesos de responsabilidad fiscal abiertos en ese periodo por las contralorías del país (Ordóñez, 2019), se buscó identificar los que incluyeran en su descripción palabras como: ambiental, saneamiento básico, vertimientos, aire, flora, suelo, paisaje, relleno sanitario, sanción ambiental, beneficio animal, planta de tratamiento de aguas residuales, residuos sólidos, residuos hospitalarios, PTAR, recurso arbóreo, compensación forestal, deterioro superficial, daño ambiental, daño ecológico, derrame de crudo, petróleo, material vegetal, riesgo ambiental, contaminación, lixiviados, lodos, ecosistema, recursos naturales, plantaciones forestales, reforestación, biodiversidad, incentivo forestal, plan de manejo ambiental.

Una vez reconocidos, se excluyeron los procesos que se concretaban específicamente a temas como, alcantarillado, acueducto, redes de agua doméstica, redes de agua lluvia, salud ambiental, transferencia ambiental, urbanismo, ornamentación, planta de tratamiento de agua potable, tasa de aprovechamiento forestal, tasa de uso de agua, tasa de uso de suelo, tasa retributiva por vertimientos, sobretasa ambiental, canon superficiario.

Como resultado de ese ejercicio académico, se identificaron 300 procesos de responsabilidad fiscal⁵⁴ relacionados con recursos públicos de gestión fiscal ambiental, tramitados por

⁵³ Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

⁵⁴ Procesos incluidos en los resultados del análisis empírico de procesos de responsabilidad fiscal que se presentan en el subcapítulo correspondiente de este mismo capítulo.

procedimiento ordinario abiertos durante el periodo de estudio, por una cuantía de daño según auto de apertura de \$270.312.830.488; y 65 abiertos por procedimiento verbal, por cuantía de daño en el auto de apertura e imputación, de \$102.818.681.162.

De tales procesos de responsabilidad fiscal, según lo reportado, que a 31 de diciembre de 2017 continuaban en trámite 186 procesos tramitados por procedimiento ordinario y 39 por procedimiento verbal.

Los 140 procesos de responsabilidad fiscal restantes fueron terminados en el periodo investigado, así:

Tabla No. 15 Resultados de los procesos de responsabilidad fiscal terminados entre 2012 y 2017, relacionados con recursos públicos de gestión fiscal ambiental.

Razón de la terminación	Procesos	Cuantía (\$)
Fallo con responsabilidad fiscal ejecutoriado durante la vigencia	16	\$ 6.466.890.604
Fallo sin responsabilidad fiscal ejecutoriado durante la vigencia	21	\$ 5.772.206.352
Archivo ejecutoriado por pago durante la vigencia	26	\$ 164.544.968
Archivo ejecutoriado por no mérito durante la vigencia	74	\$ 17.800.347.968
Archivo ejecutoriado por prescripción durante la vigencia	1	\$ 71.046.240
Archivo ejecutoriado por caducidad durante la vigencia	2	\$ 13.816.857

Tabla No. 15. Elaboración propia. Fuente: Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

En términos de recaudo total efectivo de la gestión de los procesos de responsabilidad fiscal identificados para el ejercicio académico, según lo reportado a 31 de diciembre de 2017, fue de \$1.445.867.777 (\$444.017.028 por procedimiento ordinario y \$1.001.850.749 por procedimiento verbal). Valores todos que no incluyen lo que después se recupere en los consecuentes procesos de jurisdicción coactiva, ni lo que se pueda recaudar en los que no habían terminado a 31 de diciembre de 2017. Es de precisar que, según esos resultados de recaudo, el procedimiento verbal es más efectivo que el ordinario, para tramitar procesos de responsabilidad fiscal (T. Ordóñez, 2019), conclusión explicada en extenso en el aparte correspondiente de este mismo capítulo.

Para finalizar, es de referir que por mandato constitucional, numeral 7°. Artículo 268, la Contraloría General de la República presenta al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, y las contralorías territoriales hacen lo propio a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, en virtud del inciso sexto del artículo 272 del mismo texto constitucional, y el numeral 7° del artículo 9° de la Ley 330 de 1996. En desarrollo de la función de coadyuvancia, la Auditoría General puso a disposición de las contralorías territoriales una guía metodológica para la elaboración del informe sobre la situación de los recursos naturales y el medio ambiente.

3.6. CONCLUSIONES

El proceso auditor adelantado por los órganos de control fiscal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 generó, según la evidencia empírica, 279.572 hallazgos administrativos, 67.199 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, 5.559 con presunta incidencia penal, y 23.178 hallazgos fiscales.

El proceso auditor adelantado por los órganos de control fiscal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 fue eficaz por varias razones. La primera, porque 22.165 hallazgos fiscales identificados en auditoría, por cuantía de \$24.094.891.899.653, generaron la apertura de 16.999 procesos de responsabilidad fiscal en ese mismo periodo, y un recaudo persuasivo en etapa de hallazgo de \$31.092.950.769. La segunda, porque el 67,36% de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el periodo fue originado por hallazgos de auditoría. Otra, porque calculada la relación matemática entre el número de hallazgos fiscales identificados en auditoría entre 2012 y 2017 y los procesos de responsabilidad fiscal abiertos en el mismo periodo, se encontró una razón matemática positiva, tanto en número como en cuantía.

Antes de estudiar la gestión de los órganos de control fiscal, en materia de procesos de responsabilidad fiscal, hay que conocer y tener en consideración los principales obstáculos a los que se enfrentan los abogados al momento de sustanciar y adelantar los referidos procesos. Se destacan entre ellos, las siguientes limitaciones y tropiezos procesales: 1) La obligatoriedad de probar culpa grave que impuso la Corte Constitucional en el año 2000; 2) La insuficiencia de recursos humanos, tecnológicos y/o financieros para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal y aún más para tramitarlos por el procedimiento verbal creado por el Estatuto Anticorrupción y 3) La existencia de figuras procesales que demoran o retroceden el proceso, como por ejemplo las nulidades, las revocatorias, los impedimentos, las recusaciones, los aplazamientos y reprogramaciones de diligencias, el cambio de abogados, la consecución y el nombramiento de apoderados de oficio, etc. que deben ser tramitadas con sujeción al debido proceso y en estricta protección del derecho de defensa de los presuntos responsables fiscales, no obstante atrasar el trámite, implicar reprocesos y poder incluso hasta incidir en la ocurrencia de terminaciones anormales, por el paso del tiempo, como la prescripción o la caducidad atrás referidos. 4) Las grandes dificultades para recaudar las deudas fiscales que son comunes a las entidades públicas cuando de cobrar deudas se trata.

En ese contexto, se concluyó en este estudio sobre la eficacia de los resultados del proceso auditor en términos de resultados de los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva, como eslabones finales de la cadena de valor del proceso de auditoría de control

fiscal, de manera resumida así:

Entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 en el módulo SIA-SIREL de la AGR solo el 13,31% de los funcionarios de las plantas de cargos de los órganos de control fiscal⁵⁵ se dedicó a adelantar procesos fiscales; no obstante ser la función misional orientada a la determinación de responsabilidades fiscales y el recaudo efectivo del daño patrimonial causado al patrimonio público. De hecho, a cada funcionario que adelantó procesos fiscales en los órganos de control fiscal del país⁵⁶, entre 2012 y 2017, un promedio aritmético de 4,27 procesos de responsabilidad, fuera de los procesos de responsabilidad fiscal que venían en trámite a 1º de enero de 2017, los de cobro coactivo y los sancionatorios que le pudieran haber correspondido. La mediana estadística entre los órganos de control fiscal fue de 30,72 procesos por funcionario, siendo 2 el dato más bajo observado y 153 el más alto reportado por funcionario.

Por otro lado, en materia de procesos de responsabilidad fiscal y términos de eficacia como principio de desempeño, se comprobó empíricamente y con un caso de estudio, que el procedimiento verbal (oralidad introducida por la Ley 1474 de 2011) ciertamente es una medida adecuada para la eficiencia y eficacia del control fiscal colombiano, en la lucha contra la corrupción; y se demostró que en materia de oportunidad, objetivos y resultados fue más eficiente el trámite de procesos por el procedimiento verbal, que por el ordinario de la Ley 610 de 2000.

Dentro de los resultados obtenidos, y que soportan las conclusiones, se resaltan:

Tramitados por procedimiento ordinario entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017	Tramitados por procedimiento verbal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017
Haber dado apertura a 21.623 procesos de responsabilidad fiscal por procedimiento ordinario, en cuantía de \$39.944.252.871.509.	Haber dado apertura a 3.613 procesos de responsabilidad fiscal por procedimiento verbal, en cuantía de \$3.054.417.420.513.
Haber terminado, con decisión de fondo ejecutoriada el 42,34%, de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento ordinario en dicho periodo, y al 17,16% de su cuantía de apertura.	Haber terminado, con decisión de fondo ejecutoriada el 49,82%, de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento verbal en dicho periodo, y al 29,17% de su cuantía de apertura.
De los terminados, el 24,23% fue con fallo con responsabilidad fiscal o archivo por pago ejecutoriados, decisiones de fondo con las que se obtuvo un recaudo efectivo inicial en el periodo investigado, de un total de \$223.543.554.681.	De los procesos terminados, el 44,89% fue por fallo con responsabilidad fiscal o archivo por pago ejecutoriados, decisiones de fondo que permitieron un recaudo efectivo inicial en el periodo investigado, de un total de \$30.973.354.274.

⁵⁵ ídem

⁵⁶ ídem

Tramitados por procedimiento ordinario entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017	Tramitados por procedimiento verbal entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017
De los terminados, el 75,77% fue archivado por razones diferentes, dentro de las cuales la de mayor frecuencia, (72,67%), en total de 6.653 decisiones de fondo y cuantía de apertura total de \$5.774.365.726.881, fue por no haberse configurado los elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa grave y nexa causal.	De los terminados, el 55,11% acabó por otras razones. La de mayor frecuencia, (53,50%), en total de 963 decisiones de fondo, y cuantía de apertura total de \$ 528.174.071.121, fue por fallos sin responsabilidad fiscal y archivos por no mérito ejecutoriados, es decir por no haberse configurado los elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa grave y nexa causal.
El total del recaudo por procesos de responsabilidad fiscal tramitados durante el periodo de estudio, por procedimiento ordinario (archivados y en trámite) fue de \$327.338.989.348, valor que tiende a aumentar después con lo que se recaude en cumplimiento de acuerdos de pago, el pago voluntario de los investigados y los procesos de jurisdicción coactiva.	El total del recaudo por procesos de responsabilidad fiscal tramitados durante el mismo periodo, por procedimiento verbal (archivados y en trámite) fue de \$37.992.262.444, suma que también tiende a aumentar después, con lo que se recaude en cumplimiento de acuerdos de pago, el pago voluntario de los investigados y los procesos de jurisdicción coactiva.
Como quedó explicado, no obstante no ser práctico, ni técnico comparar en términos de gestión, los dos valores, se estableció, solo para efectos hipotéticos que la relación matemática entre el valor total de los autos de apertura de los procesos abiertos por procedimiento ordinario en el periodo de estudio, y el valor de lo recaudado en tales procesos en ese mismo lapso, fue de 122:1.	De la misma manera que se hizo con los tramitados por procedimiento ordinario, y solo para efectos hipotéticos se calculó la relación matemática entre el valor total de los autos de apertura de los procesos abiertos por procedimiento verbal en el periodo de estudio, y el valor de lo recaudado en tales procesos en ese mismo lapso, que resultó ser de 80:1.
El análisis empírico permitió concluir que el 3,10% de los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento ordinario entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, y culminados en ese mismo periodo, fue terminado anormalmente por ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal o de prescripción de la responsabilidad fiscal, en cuantía total de \$189.013.207.820. De ese porcentaje, 1,75% correspondió a archivados por caducidad de la acción fiscal y el restante 1,35% a prescripción de la responsabilidad fiscal.	El análisis empírico permitió concluir que el 1,5% de los procesos abiertos por procedimiento verbal fue terminado anormalmente durante el mismo periodo, por ocurrencia de los fenómenos de caducidad de la acción fiscal o de prescripción de la responsabilidad fiscal, en cuantía total de \$22.028.110.898. De ese porcentaje, el 0,83% correspondió a archivados por caducidad de la acción fiscal y el restante 0,67% a prescripción de la responsabilidad fiscal.
Del amplio espectro de actuaciones administrativas que se debieron adelantar durante el trámite de los 25.236 procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento ordinario entre 2012 y 2017, el análisis de la información reportada permitió concluir que se debieron tramitar primero 3.772 indagaciones preliminares; que se vinculó a las compañías aseguradoras en calidad de terceros civilmente responsables en 14.187 procesos; que se decretaron y registraron medidas cautelares en más de 2.536 procesos; y que se reportaron resueltos más de 9.716 recursos de reposición, apelación contra autos de imputación o fallos con responsabilidad fiscal y grados de consulta.	En el mismo sentido, el análisis empírico del trámite de los 3.595 procesos de responsabilidad fiscal abiertos por procedimiento verbal entre 2012 y 2017 permitió determinar que se debieron tramitar primero 838 indagaciones preliminares; se vinculó a las compañías aseguradoras en calidad de terceros civilmente responsables en 2.653 procesos; se decretaron y registraron medidas cautelares en más de 541 procesos; se dio apertura a más de 2.940 audiencias de descargos y a más de 1.647 audiencias de decisión; se suscribieron más de 2.050 decreto de pruebas, y se reportaron resueltos más de 2.079 recursos de reposición, apelación contra autos de imputación o fallos con responsabilidad fiscal y grados de consulta.

Finalmente, en desarrollo de la facultad de los órganos de control para cobrar los créditos fiscales contenidos en los fallos con responsabilidad fiscal plasmados en providencias debidamente ejecutoriadas, las pólizas de seguros a favor de las entidades públicas que se integren a ellos, y las sanciones y otros títulos ejecutivos, es decir en materia de procesos de jurisdicción coactiva, el análisis empírico permitió concluir que entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017 las contralorías del país notificaron el mandamiento de pago

en 5.013 procesos de jurisdicción coactiva, con base en títulos ejecutivos por cuantía total de \$434.103.987.751. De esos, el 83,56%, seguían en trámite al final del periodo en estudio -31 de diciembre de 2017- y, según lo reportado de ellos se había obtenido un recaudo de \$51.952.155.179. El restante 16,44% fue finalizado y generó un recaudo de \$7.019.860.779 con base en 824 títulos ejecutivos. En el trámite de los procesos de jurisdicción coactiva abiertos y tramitados en el periodo, hubo una importante gestión adicional al recaudo, descrita de manera muy general así: 1.233 procesos fueron objeto de práctica de medidas cautelares y 889 de inscripción de estas. Se determinó de lo reportado, que 443 medidas cautelares recayeron sobre inmuebles, 660 sobre muebles, 335 afectaron las cuentas bancarias; 278 los salarios y 133 recayeron sobre otros bienes de los ejecutados. Adicionalmente, se observó que la tarea de cobro persuasivo fue efectiva en 1.100 de esos procesos abiertos en el periodo en estudio, por pago voluntario o a través de acuerdo de pago.

La valoración de los costos ambientales a cargo de las contralorías del país es una de las piedras angulares de la vigilancia de la gestión fiscal. Es un principio constitucional del control fiscal.

Entre 2012 y 2017, las contralorías del país reportaron haber identificado en auditorías al proceso de gestión ambiental concretamente, 310 hallazgos fiscales por cuantía de \$61.217.900.608, cuyo resultado fue 55 procesos de responsabilidad fiscal, 43 indagaciones preliminares, 1 archivado en etapa de hallazgo por resarcimiento del daño, 3 fueron devueltos al proceso auditor y 208 fueron en etapa de estudio.

Los temas de mayor frecuencia en los hallazgos estudiados fueron contratación pública y sanciones.

De los procesos de responsabilidad fiscal abiertos por las contralorías del país⁵⁷ entre el 1º de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, relacionados con recursos públicos de gestión fiscal ambiental, se identificaron 365 procesos de responsabilidad fiscal por una cuantía de daño según auto de apertura de \$373.131.511.650. Dentro de los resultados se pudo concluir que 225 continuaban en trámite a 31 de diciembre de 2017 continuaban en trámite 186 y los demás terminaron, entre otras razones, por fallo con responsabilidad fiscal, 16 procesos, en cuantía de \$ 6.466.890.604; y por archivo por pago ejecutoriado durante la vigencia, 26 procesos, en cuantía de \$ 164.544.968. Se reportó un recaudo total por la gestión de los 365 procesos, y sin contar lo que después se recupere después por cobro coactivo, ni lo que se pueda recaudar en los que no habían terminado a 31 de diciembre de 2017, fue de \$1.445.867.777.

3.7. BIBLIOGRAFÍA

⁵⁷ Sin tener en cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C., que no es sujeto vigilado de AGR desde 2013.

Auditoría General de la República, Criterios de auditoria que fundamentan la función que debe realizar la Auditoría General de la República a las contralorías en ejercicio del control fiscal ambiental (2015)

Auditoría General de la República, *El Control Fiscal Ambiental en Colombia* (2007). Revista Sindéresis Proyecciones del Control Fiscal. ISSN 0124-471. Bogotá.

Contraloría General de la República, 2018. *Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales*. Consultado en <https://www.contraloria.gov.co/web/guest/guia-de-auditoria-en-el-marco-de-normas-issai/procedimiento-especializado-valoracion-de-costos-ambientales>

Escudero Aranda, Gustavo (2005). *De la teoría a la práctica en la vigilancia de la gestión fiscal a la valoración de los costos ambientales*. Revista sindéresis 8 – Diciembre. Auditoría General de la República. Bogotá.

Molina Ríos, Janis. (2017). *Control fiscal ambiental: Elementos para una valoración de la justicia ambiental*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Ordóñez Vásquez, Tatiana. (2005). *Colombia impunidad en Materia Fiscal*. Bogotá: Revista Sindéresis. Auditoría General de la República.

Ordóñez Vásquez, Tatiana. (2007). *La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad de resarcimiento patrimonial*. Bogotá: Revista IUSTA. Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás.

Ordóñez Vásquez, Tatiana. (2019). *Eficacia de la Oralidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal*. Documento de trabajo en proceso de publicación. Auditoría general de la República. Bogotá.

Restrepo Acevedo, Edgar Alfredo. (2017). *La fragilidad en el diseño institucional de los organismos de control fiscal del Departamento de Antioquia* (Tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia. Medellín.